

17

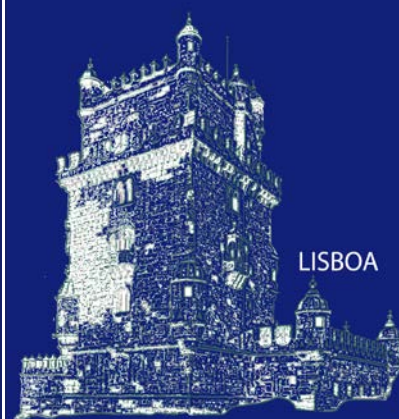
ANNUAL CONFERENCE

CONFERÊNCIA PROFISSIONAL
ANUAL DA EPAC/EACN



COLETÂNEA

Textos das intervenções, debates e deliberações da Assembleia Geral





Edição:
Inspeção-Geral da Administração Interna

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
SESSÃO DE ABERTURA.....	5
SESSÃO PLENÁRIA 1	21
SESSÃO PLENÁRIA 2	43
WORKSHOP PARALELO DAS AUTORIDADES ANTICORRUPÇÃO.....	69
WORKSHOP PARALELO DOS ORGANISMOS DE CONTROLO POLICIAL.....	103
SESSÃO PLENÁRIA 3	135
SESSÃO PLENÁRIA 4	155
SESSÃO PLENÁRIA 5	163
DEBATES E ADOÇÃO DE RELATÓRIOS E RECOMENDAÇÕES.....	185
DELIBERAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL.....	189
SESSÃO DE ENCERRAMENTO.....	193
DECLARAÇÃO DE LISBOA 2017	201
CONFERÊNCIA ANUAL 2017 - FOTO DE FAMÍLIA	205
ANEXO.....	207
Programa da 17.ª Conferência Profissional Anual e Assembleia Geral da EPAC/EACN	207

INTRODUÇÃO

Foi definido como objetivo estratégico do Ministério da Administração Interna (MAI) a organização pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) da 17.ª Conferência Profissional Anual e Assembleia-Geral da Rede Europeia de Pontos de Contacto contra a Corrupção (www.epac-eacn.org), a qual decorreu em Lisboa entre os dias 15 e 17 de Novembro de 2017.

Em dezembro de 2017 foi publicado no sítio oficial da IGAI um conjunto de documentos relevantes sobre as Recomendações e as Conclusões da Conferência aprovadas em Assembleia-Geral e integradas na DECLARAÇÃO de LISBOA.

Para o corrente ano definiu-se a publicação *online* no mesmo sítio de todas as intervenções, debates realizados durante a Conferência e as deliberações tomadas na Assembleia-Geral, em língua portuguesa e inglesa. Deixa-se desde já consignado que este documento será dado à estampa no início do ano de 2019.

As traduções foram feitas pela tradutora da IGAI, Técnica Superior Maria da Conceição Santos, que assegurou a elaboração de todos os textos a partir da língua inglesa enviados pelos oradores.

Relativamente aos oradores que não enviaram o texto da sua apresentação, foi elaborado um resumo do mesmo, posteriormente traduzido para língua inglesa.

A Direção da IGAI quer aqui deixar um **louvor público** ao elevado desempenho desta tarefa pela Técnica Superior Maria da Conceição Santos que, em conjunto com a técnica de informática Maria da Graça Pereira, possibilitou a concretização atempada deste objetivo da IGAI.

Lisboa, 28 de dezembro de 2018.

A Inspetora-Geral da Administração Interna

Margarida Blasco

SESSÃO DE ABERTURA

15 nov. 2017

EDUARDO ARMÉNIO DO NASCIMENTO CABRITA

Ministro da Administração Interna (MAI)

15 nov. 2017

Senhor Presidente do Tribunal de Contas,
Senhor Vice-Procurador-Geral da República,
Senhores Inspetores-Gerais,
Senhores Dirigentes das Forças e Serviços de Segurança,
Senhores Representantes de demais organismos da Administração Pública,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

É com gosto que participo na Sessão de Abertura da 17.ª Conferência Profissional Anual e Assembleia Geral da *European Partners Against Corruption* (EPAC), dando as boas vindas a todos os representantes das autoridades anticorrupção e órgãos de fiscalização e de polícia presentes.

A Conferência do presente ano conta com a vossa presença num número expressivo e que é demonstrativo da importância que os assuntos que aqui serão discutidos assumem para os países que representam, seja da União Europeia ou da OCDE.

Quero igualmente enaltecer o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pela EPAC e o contributo sólido que tem dado, desde 2001, através:

- Da promoção da independência, imparcialidade e legitimidade na supervisão independente do trabalho policial e anticorrupção;
- Do estabelecimento e desenvolvimento de contatos entre autoridades especializadas competentes;

- Na promoção de instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais a partir de uma perspetiva profissional.

E que contribuíssem para a missão das 60 autoridades anticorrupção e órgãos de fiscalização e de polícia aqui presentes.

Quero sublinhar a atualidade da questão da prevenção e do combate à corrupção.

Não constituindo uma questão nova, permanece atual.

O desafio perante as novas realidades e dinâmicas próprias de uma sociedade cada vez mais aberta, em que a partilha de informação e o conhecimento, ao mesmo tempo que podem potenciar novas formas de corrupção, exigem uma maior transparência da decisão.

Esta transparência impõe-se a todos os níveis, do poder político ao legislativo e, ainda, ao decisor concreto, seja de serviço ou organismo da Administração Central à mais próxima autarquia local, município ou freguesia.

A posição que Portugal tem assumido nesta matéria é clara, aderiu aos Acordos e Convenções Internacionais mais relevantes, como a:

- Convenção Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas;
- Convenção prevista do Tratado da União Europeia, Relativa à Luta contra a Corrupção;
- Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa;
- Convenção Sobre a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais.

E, participa nesta organização, desde a primeira hora, através da:

- Procuradoria-Geral da República;
- Inspeção-Geral da Administração Interna;
- Polícia Judiciária;
- E do Conselho para a Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente, criada em 2008, que funciona junto do Tribunal de Contas e que tem como fim desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

O Governo elegeu a transparência e o combate à corrupção como uma das suas prioridades, sendo de destacar no seu Programa:

A melhoria da qualidade da democracia, com a prevenção e combate à corrupção através de maior transparência, escrutínio democrático e controlo da legalidade;

A promoção de políticas pró-ativas de prevenção e de investigação da corrupção, nomeadamente através de inquéritos junto dos utentes dos serviços públicos;

A melhoria da capacitação das entidades competentes, no esclarecimento célere do crime grave e organizado, em particular da corrupção;

O aumento da exigência e valorização da atividade política e o exercício de cargos públicos, com a adoção de medidas que contribuam para a independência e de imparcialidade e também iniciativas que permitam valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos;

A regulação da atividade das organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas, conhecida como *lobbying*;

A criação de um registo público de interesses nas autarquias locais;

O Reforço da independência dos reguladores e supervisores face aos setores regulados.

Por fim, saliento a adoção de um Código da Transparência Pública, a que estão sujeitos, nomeadamente, os titulares dos cargos políticos, os gestores públicos, os titulares de órgãos, funcionários e trabalhadores da Administração Pública.

O Governo, autossubmeteu-se em 2016 a um Código de Conduta, enquanto instrumento de autorregulação e que constitui um compromisso de orientação assumido pelos membros do Governo, no exercício das suas funções.

Aplica-se ainda a todos os dirigentes superiores da Administração Pública sob a direção do Governo, bem como aos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas, através das orientações transmitidas.

Este assenta, entre outros, nos princípios gerais de conduta da:

- a) Prossecução do interesse público e boa administração;
- b) Transparência;
- c) Imparcialidade;
- d) Probidade;
- e) Integridade e honestidade;
- f) Garantia de confidencialidade.

Abarca questões como a dos Conflitos de interesses, as Ofertas, o Dever de entrega e registo, os Convites ou benefícios similares, entre outros.

Foi a primeira vez em Portugal que um Governo assumiu, por iniciativa própria, um código de conduta.

Não é só o poder executivo que elegeu a luta a prevenção e a contra a corrupção como uma prioridade.

O nosso Parlamento também tem dado relevância a esta temática, tendo criado em 2016 a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, com o objetivo de definir políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, em especial sobre os titulares de cargos públicos.

O Parlamento tem em curso um conjunto de iniciativas que respeitam:

- À transparência, controlo da riqueza de titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos;
- E, de atividade de representação profissional de interesses (*lobbying*).

Nos diversos plenários e painéis paralelos que terão hoje lugar e nos próximos dias os participantes terão a oportunidade de debater os desenvolvimentos verificados ao nível internacional e Europeu, a evolução da corrupção, integridade e os esforços anticorrupção, a violação da integridade e a proteção dos políticos, os processos de auditoria das polícias, entre outros temas relevantes.

Estou certo que da discussão e da troca de experiências, resultarão as orientações estratégicas de segurança interna em resposta aos principais riscos e ameaças internas e externas.

É um designio numa Europa unida cuja missão é fortalecer o apoio de esforços colectivos para atingir aqueles objectivos através de uma cooperação e coordenação reforçadas.

O combate à corrupção coloca-se, no contexto de um moderno e abrangente conceito de segurança, como um desafio essencial para todos os estados democráticos, especialmente para os que se encontram em situações de transição.

A Responsabilização, legitimidade e estrita obediência da lei por parte das entidades responsáveis pela sua implementação representam os alicerces essenciais para a estabilidade dos estados e para uma sociedade em paz.

Bom trabalho!

ANDREAS WIESELTHALER

Presidente da EPAC/EACN (Áustria)

15 nov. 2017

Senhor Ministro

Senhores Delegados

Senhores Secretários de Estado

Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Senhores Diretores Gerais

Deixem-me enviar uma calorosa receção à Conferência Anual e Assembleia Geral dos Parceiros Europeus contra a Corrupção, bem como à rede europeia de pontos de contacto contra a corrupção.

Quando olho para vós, vejo cerca de 160 representantes de 60 diferentes organismos de 38 países e, quando penso nos conhecimentos que trazem e na vossa experiência... é muito.

Portanto, o único desafio que se nos coloca é pô-los em prática e aprender o máximo possível durante estes dias, tendo estas plataformas para conectar as pessoas e fazê-las conhecerem-se melhor.

Em primeiro lugar, desejo expressar a minha sincera gratidão para contigo, Inspectora-Geral Margarida Blasco, e toda a tua equipa, pela organização e realização desta extraordinária Conferência, atendendo às circunstâncias dos fogos florestais que o teu país sofreu. Muitas pessoas perderam tudo: a sua casa, as suas vidas. E salientar como te empenhaste de modo a receber-nos aqui e organizar a Conferência.

Todos sabemos que a corrupção é um problema que está com a humanidade desde o princípio e ficará com os homens até que existam.

O que importa é: até que ponto a podemos controlar?

E quando olho para o que foi conseguido no último ano, gostaria de salientar algumas iniciativas que são extraordinárias e que representam um enorme passo em frente.

Em primeiro lugar, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a 7ª Conferência dos Estados Partes, que teve lugar a semana passada em Viena, na qual várias resoluções foram adotadas. E é uma grande honra ver o Sr. Dimitri Vlassis juntar-se a nós e tê-lo a bordo como delegado e distinto orador. Dimitri, obrigado por isso.

GRECO, Conselho da Europa, o estado da 5ª Ronda de Avaliação relativamente à prevenção da corrupção, à promoção da integridade. Há países que já foram avaliados e outros que estão em pleno processo de avaliação, que também podem partilhar a experiência com países que, como a Áustria, têm muito tempo à espera até que sejam avaliados. Penso que será daqui a cerca de 5 anos que a Áustria será avaliada.

A OCDE tem um órgão muito eficaz com 2 departamentos: o Grupo de Trabalho sobre a Corrupção, por um lado, e, por outro lado, o Grupo de Trabalho dos Funcionários Superiores de Integridade Pública (*Working Party of the Senior Public Integrity Officials*).

Estou feliz por ter ambos os departamentos aqui representados pelo Sr. Lorenzo Salazar, bem como Frédéric Boehm, que pronunciarão discursos hoje.

E, no que respeita ao nível Europeu, aguardamos ansiosamente por ouvir o Sr. Onidi sobre os esforços para combater e prevenir a corrupção, de uma perspetiva europeia e ao nível da UE.

E, por fim mas não por último, os peritos e Grupos de Trabalho que se juntaram em grupos de trabalho e tentaram chegar a resultados sustentáveis, enquanto trabalho marginal à sua habitual profissão, com uma forte dedicação, trabalhando e tentando partilhar experiências e construir um resultado final sustentável.

Enquanto Presidente da EPAC/EACN, estou muito grato por todas as iniciativas regionais e nacionais para combater a corrupção, seja ir atrás dos criminosos, aumentar a prevenção, educação e cooperação internacional.

Gostaria, portanto, de expressão a minha gratidão aos Grupos de Trabalho, bem como aos membros, e agradecer-lhes pelos esforços, bem como agradecer ao Secretariado da EPAC/EACN.

E, por fim mas não menos importante, mais uma vez te agradeço, Margarida, pelo que fizeste pela rede e por acolheres esta Conferência.

Por fim, espero que a discussão seja proveitosa e que cada um leve consigo o que necessita.

Aproveitem, portanto, para falar uns com os outros e tirar daí o melhor proveito.

Muito obrigado.

MARIA MARGARIDA BLASCO MARTINS AUGUSTO

Inspetora-Geral da Administração Interna (IGAI)

15 nov. 2017

Senhor Ministro,
Senhor Presidente do Tribunal de Contas,
Senhores Secretários de Estado,
Ilustres dirigentes do Ministério,

Quero, em primeiro lugar, dizer que é uma honra ter connosco o Senhor Ministro da Administração Interna que amavelmente tirou algum do seu tempo para estar aqui presente e abrir esta 17.ª Conferência Profissional Anual da EPAC/EACN.

Quero também agradecer a forte adesão de todos vós, caros Colegas e Amigos, a esta 17.ª Conferência Profissional Anual da EPAC/EACN.

Quero dizer-vos que é um privilégio enorme para a IGAI ter sido escolhida, por vós, no ano passado em Riga, como anfitriã para a organização deste evento, este ano, em Lisboa.

O vosso compromisso imediato na participação nesta Conferência é revelador da qualidade do trabalho desenvolvido pela rede EPAC/EACN.

Muito obrigada Andreas, Dominique, Anca, Monique e Ruta.

Permitam-me, em particular, uma palavra de especial agradecimento público pelas muitas mensagens de solidariedade que nos enviaram, quando Portugal se viu recentemente assolado por uma tragédia de enorme dimensão, causada pelos fogos florestais, e que tantas vítimas provocou.

Muito obrigada a todos quantos, em cada um dos Países, se dispuseram a participar nos Plenários e nos *workshops* desta nossa Conferência.

Muito obrigada também aos moderadores e participantes portugueses, que tanto nos honram e prestigiam a Conferência com a sua presença.

Ainda, do fundo do coração, um muito obrigada a todos os colaboradores da IGAI, que desde o princípio abraçaram a realização deste evento e contribuíram para a sua realização.

E neste ponto, como muitos de vós sabem, cabe aqui com inteira justiça fazer um agradecimento especial à Maria Antónia Barros e ao Eurico Silva, que se privaram ao longo deste último mês do seu convívio familiar, para que tudo estivesse pronto para vos receber.

Como é do conhecimento de todos, a EPAC/EACN constitui-se em *fora* independentes para as organizações de controlo e fiscalização policial e organizações contra a corrupção, a nível da União Europeia.

Os temas escolhidos para debate nesta Conferência refletem as preocupações de todos os que aqui se encontram.

Neste percurso conjunto, em que a IGAI tem participado desde o início e reforçado a sua presença nos últimos 6 anos, a presença de todos vós é a prova que as metas inicialmente propostas têm sido atingidas.

Recordo aqui que nos últimos anos se têm intensificado:

- Os contactos entre as autoridades especializadas que integram a EPAC/EACN;
- A promoção da independência, imparcialidade e legitimidade, bem como prestação de contas, transparência e acessibilidade em todos os sistemas

criados e mantidos no âmbito do controlo e supervisão independentes da atividade policial e no trabalho de combate à corrupção;

- A promoção de instrumentos jurídicos internacionais e mecanismos, segundo uma perspetiva profissional;
- O apoio ao desenvolvimento e à promoção de padrões de trabalho e das melhores práticas para órgãos e autoridades de controlo policial e autoridades com atribuições na luta contra a corrupção;
- A constituição de uma plataforma para o intercâmbio de informações e conhecimentos sobre a evolução no controlo externo da atividade policial e na luta contra a corrupção;
- A prestação de apoio a outros países e organizações que procuram estabelecer ou desenvolver mecanismos de fiscalização e combate à corrupção;
- A cooperação com outras organizações, entidades, redes e partes interessadas nestes temas.

Ao nível dos Grupos de Trabalho, cabe-me realçar alguns dos projetos desenvolvidos, nomeadamente:

- no âmbito da 11.ª Conferência realizada em novembro de 2011, em Laxenburg, Áustria, a aprovação do Manual *“Setting Standards for Europe Handbook”*, o qual inclui o “padrão de modelação” da atividade de autoridades de combate à corrupção (ACA) e os “Princípios do Controlo Policial”, para as organizações de controlo policial (POB);
- no âmbito de reunião realizada em abril de 2017, no Luxemburgo, a aprovação do Manual de Avaliação da eficiência e eficácia de órgãos de controlo policial;
- a utilização da *Europol Platform for Experts* (EPE), onde os membros previamente registados mediante convite da Europol, podem aceder a toda a informação aí alojada em áreas especialmente dedicadas para o efeito, permitindo, além do mais, a discussão e debate de ideias on-line e em tempo real.

Neste momento há dois Grupos de Trabalho com trabalho já realizado ou em curso e cujas conclusões serão apresentadas no final desta Conferência, quais sejam, os de:

- “*Analysis of Big Data, Related Legal Aspects, Use of Databases*” e
- “*Risk Management and Risk Analysis*”.

Arrisco dizer que uma das máximas que caracteriza a EPAC/EACN é:

«**We network**», ou em tradução livre «Nós estabelecemos redes de contacto».

Tanto assim que, de forma talvez menos visível, contactos diretos, «*one on one*» ou «um para um», entre elementos da Rede (porque o conhecimento pessoal já existe, porque se sabe qual exatamente o interlocutor a contactar) permite que, sem entraves ou demoras, um membro da Rede questione diretamente outro membro da Rede, indagando como determinada matéria é considerada no respetivo quadro legal e qual a abordagem e intervenção que em outro país se adota para determinado caso, em matérias tão distintas como por exemplo «*whistleblowing*» ou «*Integrity Tests*».

A Rede tem mais-valias evidentes, dado que encerra o enorme potencial de, no seu seio e junto das organizações que a integram, difundir novas estratégias de trabalho e divulgar novas técnicas e instrumentos inovadores que incorporem mais qualidade e tragam mais eficácia e eficiência ao trabalho das organizações que combatem a corrupção (ACA) bem como dos órgãos de controlo policial (POB).

Nesse sentido, a Rede pode ser (diria mesmo, tem sido), para todos, fonte de inspiração na procura, tanto da melhoria contínua, como da qualidade do trabalho prestado por cada um.

A todos uma Boa Conferência!

SESSÃO PLENÁRIA 1

Desenvolvimentos a nível internacional e europeu

15 nov. 2017

Políticas anticorrupção ao nível da União Europeia

Resumo da apresentação

Olivier Onidi (UE)

Vice-Diretor-Geral para a Segurança, Comissão Europeia

O orador começou por elogiar os organizadores da Conferência e de referir a importância de que se revestem redes como a EPAC/EACN, não só enquanto estruturas agregadoras de especialistas em matéria de combate à corrupção, mas também enquanto fóruns que propiciam espaços de trabalho profissional, de debate especializado e que são fonte de estudos, relatórios, manuais e propostas e que no corrente ano, vieram a culminar com a realização desta 17.^a Conferência Profissional Anual e Assembleia Geral.

O orador comentou o facto de o outono do corrente ano ter sido muito intenso e estar a ser fértil em «aspetos» que se relacionam com a matéria de combate à corrupção. Nesse sentido foi recordado que na semana anterior, de 6 a 10 de novembro de 2017, teve lugar em Viena, Áustria, a Conferência de Estados Partes da **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, Conferência durante a qual foram adotadas oito (8) Resoluções, algumas sobre temas muito específicos e outras centradas em questões novas, como foi por exemplo o caso de uma Resolução promovida pela Itália, em matéria de desporto, além de outras bastante detalhadas e abrangentes como foi o caso de uma Resolução promovida pela Noruega em matéria de corrupção em larga escala. Essa Resolução reconheceu a importância da recuperação de ativos no combate à corrupção.

Foi igualmente feita uma referência ao GRECO (Grupo de Estados contra a Corrupção, do Conselho da Europa) e à Conferência realizada em Praga, nos dias 9 e 10 de novembro de 2017, durante a qual foi apresentado o documento «Lições aprendidas a

partir da 4.ª Ronda de Avaliação do GRECO (subordinada ao lema Avançar para Corrupção Zero)», durante a qual foi examinada a prevenção da corrupção em relação a membros de parlamento, juízes e magistrados do Ministério Público.

Foi ainda feita uma referência à Convenção da OCDE em matéria de Combate ao Suborno e à celebração do Vigésimo Aniversário daquela Convenção, celebração que está a ser preparada e irá ocorrer no dia 12 de Dezembro de 2017, em Paris.

Após esta introdução, o orador entrou no tema que lhe foi proposto, referindo aquilo que tem vindo a ser feito no âmbito da UE em matéria de combate à corrupção.

Assim, e no que se refere ao primeiro pilar e às atividades que foram desenvolvidas no plano europeu, sobressai a atividade de monitorização de «aspetos» relacionados com o combate à corrupção nos diferentes Estados membros. Disse o orador que, nesse domínio, em 2014 foi elaborado um primeiro relatório detalhado a partir do qual se foi mais além. Porque o documento comportava muita e relevante informação e dado ainda o interesse de que esse relatório se revestia, as instâncias europeias consideraram importante incorporar de forma plena o combate à corrupção naquilo que vulgarmente se chama o Semestre Europeu e que basicamente é a governação geral económica da União, onde podem ser encontradas as mais importantes recomendações de natureza macroeconómica dirigidas a todos os Estados membros. Isto quer dizer que não é só a questão do *deficit* público que está presente nessas recomendações, é também em muitos «aspetos» traçar linhas de orientação sobre o desenvolvimento económico dos Estados membros e agora a luta contra a corrupção é ela também um importante componente dessas orientações.

Na sequência desse relatório de 2014 e tendo em vista a preparação do próximo Semestre, foram sinalizadas áreas prioritárias e que envolvem mais risco, tais como a área da contratação pública, as administrações públicas, ambiente empresarial e serviços de saúde.

No que se refere ao segundo pilar e à produção legislativa, o orador fez referência às seguintes matérias e instrumentos jurídicos:

- # A quarta Diretiva contra o branqueamento de capitais que entrou em vigor em 26-06-2017 e veio fortalecer as regras já existentes, tornando mais eficaz a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, além de melhorar a transparência para prevenir a evasão fiscal, não sendo de excluir que medidas adicionais venham a ser adotadas até ao final de 2017 e possam vir a reforçar ainda mais a Diretiva;
- # Em matéria de recuperação de ativos foi recordado que em dezembro do ano passado a Comissão adotou uma proposta para regular o reconhecimento mútuo de decisões de congelamento de bens;
- # Juntamente com a Europol estão a ser desenvolvidos esforços para progredir no debate e ponderação de todas as implicações jurídicas relacionadas com o confisco de bens sem prévia decisão condenatória e que, segundo palavras do orador, será assunto central no âmbito do trabalho a desenvolver pela Comissão em 2018;
- # Assunto igualmente afluído foi o da criação da Procuradoria Europeia (*European Prosecution Office* - EPO) após acordo que foi obtido e que juntou 20 Estados membros, tendo o orador referido que a EPO terá como primeira missão a luta contra atividades que envolvam corrupção, esperando-se que a EPO possa vir a coordenar e a trazer capacidade de luta adicional nesse domínio;
- # Ainda em relação à EPO foi também referido pelo orador que há um genuíno interesse da parte de alguns Estados membros que não aderiram de, no futuro, aderirem à EPO e inclusive da parte de alguns Estados membros aderentes de alargar as atribuições e competências da EPO;
- # Ainda do ponto de vista legislativo foi referida a Diretiva relativa à lavagem de dinheiro;
- # Tema dos Informadores (*Whistle-blowers*) – estando em apreciação o alargamento de sistema que abranja várias áreas onde a proteção de

informadores possa ser melhorada, além da revisão e aperfeiçoamento dos padrões de proteção de informadores;

- # Há a intenção por parte da Comissão de estabelecer um registo centralizado de contas bancárias, não só ao nível nacional, mas também ao nível da EU, em conjunto com a aplicação da quarta Diretiva contra o branqueamento de capitais, permitindo o acesso direto das autoridades nacionais a esse registo centralizado de contas bancárias e alargar o número de utilizadores com perfil de acesso;
- # Foi referida igualmente a intenção de incluir estratégias de combate à corrupção em Acordos Comerciais, o que, sendo difícil, é um esforço que continuará a ser prosseguido pela União.

O orador declarou que a UE, em múltiplas dimensões e matérias, assegura apoio ao combate e prevenção da corrupção.

A terminar o orador referiu que a UE conta com a EPAC/EACN para aumentar o conhecimento e a divulgação de melhores práticas no combate à corrupção.

O Mecanismo de Revisão de Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: processo, progresso, impacto e perspectivas

Resumo da apresentação

Dimitri Vlassis (UNODC)

Chefe de Divisão

Divisão de Tratados – Departamento de Corrupção e Criminalidade Económica

Gabinete das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC

As ideias-chave desta intervenção são as seguintes:

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) é o único instrumento internacionalmente vinculativo para a prevenção e luta contra a corrupção.

Com 183 Estados Partes, a Convenção aproxima-se rapidamente da adesão universal. O seu alcance geográfico é acompanhado pelo seu alcance substantivo, com uma ampla gama de disposições agrupadas em quatro grandes capítulos temáticos: medidas preventivas, criminalização e aplicação da lei, cooperação internacional e recuperação de ativos.

Releva o facto de a UNCAC prever um Processo de Revisão obrigatória pelos pares comportando dois ciclos de avaliação, o chamado **Mecanismo de Revisão de Implementação (MRI) da Convenção** (Capítulo VII da UNCAC).

Segundo o orador, a Convenção viu reforçada a sua força vinculativa e recebeu um impulso adicional através da institucionalização em 2009 precisamente do MRA, o primeiro e único processo em que prevalece a igualdade entre pares para um instrumento juridicamente vinculativo da Organização das Nações Unidas.

No seu primeiro ciclo (2010-2015), o Mecanismo abrangeu os capítulos sobre criminalização e aplicação da lei (Capítulo III) e cooperação internacional (Capítulo IV), enquanto no seu segundo ciclo (2015-2020) abrange os capítulos sobre medidas preventivas (Capítulo II) e recuperação de ativos (Capítulo V).

O propósito do MRI é o de auxiliar os Estados Partes no que toca à implementação da Convenção. O Mecanismo promove os propósitos da UNCAC, fornece à Conferência dos Estados Partes informações sobre as medidas tomadas pelos Estados Partes na implementação da Convenção e as dificuldades por eles encontradas ao fazê-lo, além de ajudar os Estados Partes a identificar e fundamentar necessidades específicas de assistência técnica e de promover e facilitar a prestação de tal assistência. Além disso, o Mecanismo promove e facilita a cooperação internacional, fornece à Conferência informações sobre sucessos, boas práticas e desafios dos Estados Partes na implementação e uso da Convenção e promove e facilita o intercâmbio de informações, práticas e experiências adquiridas na implementação da Convenção.

A declaração final da Conferência dos Estados Partes na UNCAC, realizada em Viena, de 6 a 10 de novembro de 2017, pronuncia-se sobre a revisão do processo do Mecanismo e suas principais características, descreve o progresso alcançado através do MRI e explica o impacto que o Mecanismo teve e continua a ter na promoção de reformas e no fortalecimento da capacidade dos Estados Partes em implementar integralmente a Convenção e explorar as suas perspetivas para o futuro.

Entre os quatro (4) pilares essenciais que compõem a UNCAC há, entre eles, um que é único quando comparado com outros instrumentos jurídicos internacionais e que constitui o Capítulo V sobre a Recuperação de Ativos.

Segundo o orador, o MRI tem tido um efeito catalítico no desenvolvimento de reformas de combate à corrupção, constituindo uma evidente mais-valia da UNCAC.

Combatendo a corrupção a nível internacional. O Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Corrupção

Resumo da apresentação

Lorenzo Salazar (OCDE)

Juiz

Vice-Presidente do Grupo de Trabalho de OCDE sobre a Corrupção

Em síntese, da intervenção deste orador são de retirar as seguintes ideias-chave:

A Convenção da OCDE de 1997 sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (abreviadamente, Convenção Anticorrupção da OCDE) é o primeiro e único instrumento internacional anticorrupção focado no "lado do fornecimento" da transação de corrupção.

O Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Corrupção em Transações Comerciais Internacionais é responsável pelo acompanhamento da implementação e aplicação da Convenção Anticorrupção e da Recomendação de 2009 sobre o Reforço do Combate à Corrupção em atos de Corrupção no Estrangeiro em Transações Comerciais Internacionais (Recomendação Anticorrupção de 2009).

O sistema de monitorização e revisão pelos pares entre os 43 Estados Partes na Convenção (todos os 35 países da OCDE e 8 países não pertencentes à OCDE) é considerado o "padrão-ouro" de monitorização e, ao longo dos últimos 18 anos, estabeleceu a Convenção como o instrumento internacional de combate à corrupção cuja aplicação foi concretizada de forma mais rigorosa, resultado que não é de estranhar considerando que a Convenção é um instrumento jurídico especializado numa forma muito específica de corrupção.

A avaliação pelos pares é realizada em fases sucessivas e o Grupo de Trabalho lançou recentemente a Fase 4, que se concentra em questões coercivas e abrangentes, abarcando as necessidades específicas dos países e as questões não resolvidas de relatórios anteriores, bem como a exploração aprofundada de questões horizontais, tais como deteção (da corrupção), responsabilidade e cooperação da empresa, bem como a assistência jurídica mútua entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei nos Estados Partes na Convenção.

Juntamente com a avaliação pelos pares, o Grupo de Trabalho também realiza estudos sobre diferentes tipologias de política externa e cooperação e troca de boas práticas através de reuniões regulares, duas vezes por ano, de funcionários e autoridades responsáveis pela aplicação da lei nos Estados Parte num ambiente de confidencialidade.

No vigésimo aniversário da Convenção, que se celebra no dia 12 de dezembro de 2017, e no âmbito de uma cerimónia que irá decorrer em Paris, o Grupo de Trabalho irá organizar uma mesa redonda onde se discutirá precisamente o impacto da Convenção na luta contra a corrupção. No decurso do evento será também apresentado o novo Estudo sobre Deteção de Corrupção Estrangeira.

Entre os desafios futuros que se colocam ao Grupo de Trabalho, há uma questão crucial a ter em atenção que é a necessidade de manter elevados padrões anticorrupção, ao mesmo tempo que é assegurado um espaço nivelado de interação que deverá eventualmente incluir todas as novas e maiores economias em desenvolvimento.

Iniciativas da Europol para melhor apoiar os organismos anticorrupção nas suas atividades operacionais

Resumo da apresentação

Frederic Pierson (EUROPOL)

Diretor do Departamento da Europol de Ativos de Origem Criminosa - ECAB

O orador começou por referir que o Departamento da Europol de Ativos de Origem Criminosa (*Europol Criminal Assets Bureau – ECAB*), do qual é Diretor, lida fundamentalmente com a recuperação de ativos, mas que, no entanto, o ECAB também tem estado diretamente envolvido em vários projetos e iniciativas relacionados com o combate à corrupção.

Referiu também que a sua intervenção iria centrar-se em alguns desses projetos e iniciativas, algumas delas já conhecidas da EPAC/EACN e lançadas pelo seu predecessor, Burkard Muhl.

Começou por destacar o desenvolvimento da plataforma *S4ACA (Secure Information Exchange Network Application – SIENA – for Anticorruption Authorities – ACA)*, em parceria com o BAK, da Áustria e o CBA, da Polónia.

A *S4ACA* permite às organizações e profissionais da área do combate à corrupção (ACA) da EPAC/EACN que nela estejam registados, comunicar entre si diretamente, possibilitando a troca de informação processual sensível.

Outra iniciativa referida e que permitiu a associação de organizações e profissionais membros das redes EPAC/EACN, tanto ACA como Organismos de Controlo Policial (*Police Oversight Bodies – POB*), prende-se com a Plataforma da Europol para Peritos (*Europol Platform for Experts – EPE*), sobre a qual um outro orador, René Stach, do

BAK, teve uma intervenção no terceiro dia e durante a qual deu informações práticas sobre o processo de registo na EPE, as regras e procedimentos de segurança a observar pelos utilizadores, utilização da palavra-passe, conteúdo da EPE e mapa do sítio.

Referiu o orador que a EPE é uma plataforma com várias comunidades temáticas registadas, entre as quais a comunidade das organizações pertencentes à EPAC/EACN, tais como as ACA e os POB, referindo ainda que a EPE tem comunidades muito ativas, com troca e fluxo de informação intensos, com diversos grupos de discussão e que o tema da corrupção é um dos motores de muita dessa atividade.

Referiu que pontualmente a Europol tem prestado apoio a alguns processos. Referiu que durante a primavera árabe e também durante os acontecimentos ocorridos na Ucrânia a Europol coordenou a realização de alguns encontros e reuniões que permitiram aos investigadores envolvidos em processo abertos nesses domínios, não só de se encontrarem fisicamente e conhecerem-se, mas também reunir-se à volta de uma mesa e discutir questões comuns e problemas pendentes, promovendo deste modo uma abordagem coordenada das respetivas ações de investigação, obviando redundâncias e atos inúteis.

Referiu ainda o orador que a Europol sentiu que devia reforçar o apoio e oferecer aos Estados membros a completa capacidade e recursos analíticos de que dispõe. Aceite essa disponibilidade de apoio pelos Estados membros, a Europol recebeu alguns processos e passou a coordenar algumas operações. A referência a um processo em particular, embora sem detalhes ou pormenores que permitissem identificá-lo, sinalizou a coordenação efetuada pela Europol da investigação conduzida pelos Estados membros titulares do processo.

Segundo o orador, o trabalho da Europol nesse processo consistiu em analisar um vasto acervo de dados (mais de cinco mil documentos) nos quais estão envolvidos avultados meios financeiros.

A coordenação de meios e recursos e a capacidade analítica de grandes quantidades de dados são aliás uma das valências maiores e mais eficazes de que a Europol dispõe e que pode colocar à disposição dos Estados membros.

No que se refere à capacidade analítica de grandes quantidades de dados, a mesma pressupõe uma estreita cooperação entre os elementos da Europol envolvidos nessa análise e os investigadores que, no Estado membro, são titulares do processo. Essa cooperação implica uma ligação próxima e regular entre analistas da Europol e investigadores do Estado membro, com troca regular de relatórios intercalares que permitam aferir se o rumo que a análise da Europol está a seguir é aquele o investigador do Estado membro pretende ou considera adequado em função da investigação em curso. Finda a análise dos dados pela Europol, é elaborado um relatório final cuja informação estruturada poderá ser utilizada para efeitos do processo em curso no Estado membro.

Além das atividades e aspetos mais operacionais, o orador, além de fazer referência a vários eventos, anunciou que a Europol vai realizar em Haia, nos dias 6 e 7 de dezembro próximo, a 1.ª Conferência sobre corrupção.

O orador convidou os presentes a participarem nessa 1.ª Conferência e esclareceu que com ela a Europol pretende disponibilizar aos profissionais da área do combate à corrupção um fórum de discussão de processos, concluídos ou em curso. Disse ainda que entre as discussões previstas, haverá uma dedicada à temática do *Big Data*, pelo que, disse ainda o orador, espera que as conclusões tiradas nesta 17.ª Conferência da EPAC/EACN possam ser aprofundadas em Haia, na 1.ª Conferência da Europol sobre corrupção.

Como a cooperação regional contribui para os esforços anticorrupção nacionais

Vladan Joksimovic (RAI)

Chefe do Secretariado, Iniciativa Regional Anticorrupção - RAI

1. RAI – Quem somos?

A Iniciativa Regional Anticorrupção (*Regional Anti-Corruption Initiative – RAI*) é uma organização regional intergovernamental, que trata exclusivamente de questões anticorrupção e é composta por nove estados membros. Foi institucionalizada com a assinatura do Acordo de Princípios (*Memorandum of Understanding*) relativo à cooperação no combate à corrupção através da Iniciativa Regional Anticorrupção, assinado em 2007, e do Protocolo alterando o Acordo de Princípios (AdP), assinado em 2013 em Zagreb, Croácia. A organização foi inicialmente criada em Sarajevo, em fevereiro de 2000, como Iniciativa de Pacto de Estabilidade Anticorrupção (*Stability Pact Anti-corruption Initiative - SPAI*) mas, em 2007, a SPAI viu a sua designação alterada para Iniciativa Regional Anticorrupção (RAI), em linha com a transformação do Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu (*Stability Pact for South Eastern Europe*) para Conselho de Cooperação Regional (*Regional Cooperation Council - RCC*). A RAI é financiada através de contribuições anuais dos Estados Membros para o seu orçamento e através de projetos. A RAI é responsável pela Dimensão Estratégica 2020 para o Sudeste Europeu (*South Eastern Europe 2020 Strategy Dimension*) sobre “Anticorrupção”, nos termos do Pilar Governação para o Crescimento (*Pillar Governance for Growth*).

O Grupo Diretor (*Steering Group*), presidido pelo Presidente da RAI, é o órgão de tomada de decisão da Iniciativa Regional Anticorrupção. É composto por representantes de alto nível de países membros do Sudeste Europeu. O Chefe do

Secretariado participa, bem como outros membros do pessoal sempre que oportuno, na reunião do Grupo Diretor. O Chefe do Secretariado identifica, desenvolve e implementa novas e mais aperfeiçoadas políticas e técnicas de trabalho para apoiar o sucesso dos objetivos estratégicos da RAI e coordena ações, em cooperação com o Perito Anticorrupção (*Anti-Corruption Expert*), de modo a garantir que sejam alcançados os objetivos do Plano de Trabalho, tal como proposto ao Grupo Diretor e por este aprovado.

O Secretariado está sediado em Sarajevo, Bósnia e Herzegovina.

Os Membros são a Albânia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, República da Macedónia, Moldova, Montenegro, Roménia e Sérvia. O estatuto de observador é dado à Polónia, Geórgia e Eslovénia. A RAI tem uma boa e profícua cooperação com vários outros parceiros internacionais: Gabinete das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC*), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (*United Nations Development Programme - UNDP*), Comissão Europeia, Conselho de Cooperação Regional, Escola Regional de Administração Pública (*Regional School for Public Administration - ReSPA*), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (*Organization for Economic Co-operation and Development - OECD*), RACVIAC – Centro para a Cooperação no âmbito da Segurança, Banco Mundial, Rede SELDI e ANAC.

As formas de uma possível cooperação com a RAI ou no seu seio são determinadas pelas normas internas das organizações, definidas sobretudo no Acordo de Princípios relativo à Cooperação no Combate à Corrupção através da Iniciativa Regional Anticorrupção (AdP) e Anexo I “Mecanismo Institucional” do Documento Estratégico (Anexo I). Em conformidade com estas normas, existem três formas de cooperação no seio da RAI: Membro Nuclear, Membro Associado e Observador.

O Membro Nuclear apenas pode ser um país que seja parte no AdP ou tenha aderido ao AdP mediante convite do Grupo Diretor da RAI. Os países aderentes têm de depositar um instrumento de adesão junto do País Depositário.

Como Membro Associado podem ser considerados todos os países, organizações ou instituições financeiras internacionais que estejam ativa e substancialmente empenhadas no apoio à prevenção e combate da corrupção no Sudeste Europeu e na contribuição para as atividades programáticas da RAI com pelo menos o montante mínimo anual determinado no AdP. O Grupo Diretor da RAI pode decidir sobre esta adesão pois é o órgão decisor da Iniciativa.

Existem duas diferenças fundamentais entre um Membro Nuclear e um Membro Associado:

- Um Membro Associado não é parte no AdP;
- Um Membro Associado tem o direito de votar no Grupo Diretor apenas sobre questões programáticas.

O estatuto de Observador na RAI pode ser concedido a parceiros, países e organizações. A prerrogativa de os convidar a participar na RAI como Observadores é dada ao Grupo Diretor. Regra geral, este estatuto pode ser concedido a outros parceiros, países ou organizações interessados que estejam envolvidos no combate à corrupção no Sudeste Europeu mas que não tenham condições para contribuir financeiramente para a RAI com o montante mínimo anual determinado no AdP ou às organizações que apenas implementam projetos das atividades da RAI.

A RAI tornou-se observador da EPAC em novembro de 2017.

2. Tratado Internacional sobre Troca de Dados para Verificação de Declarações de Património

Este tratado internacional desenvolvido pela RAI é o resultado da cooperação de órgãos nacionais de prevenção de integridade anticorrupção na região. A RAI facilitou, e ainda facilita, o processo, primeiro com o projeto do documento e atualmente com a sua adoção. O documento é o resultado de uma série de três *workshops*, realizados em 2015 e 2016, com representantes de órgãos de integridade no Sudeste Europeu e de parceiros internacionais (Instituto de Governação de Basileia, UNODC, PNUD e Banco Mundial). A Comissão Europeia também forneceu um contributo escrito para este documento.

2.1. *Porque é que este tratado é importante/necessário?*

Não é raro os titulares de cargos públicos gastarem o seu dinheiro fora do país de origem/no estrangeiro – comprando bens imóveis, depositando dinheiro e detendo empresas. Os titulares de cargos públicos simplesmente se abstêm de declarar este património no estrangeiro apesar de a declaração de riqueza detida no estrangeiro ser obrigatória em conformidade com a maioria (se não todos) dos sistemas de declaração. O mesmo se aplica aos interesses privados. Assim, os órgãos de integridade encarregados de verificar a veracidade das declarações de património necessitam de acesso à informação na posse de autoridades estrangeiras. Este Tratado deverá facilitar esse intercâmbio internacional de dados. Até agora, não existiam mecanismos que permitissem aos órgãos de integridade proceder ao intercâmbio de dados, a nível internacional, para as suas verificações administrativas.

2.2. *Como é que funciona o tratado?*

A finalidade deste Tratado é impedir e combater a corrupção, fornecendo um intercâmbio administrativo direto de informação relativa a declarações de património entre as Partes no Tratado.

O Tratado deverá aplicar-se a um intercâmbio de informação, independentemente de o sistema de declaração da Parte requerida incluir ou não aspetos idênticos de finanças ou interesses pessoais, cobrir ou não as mesmas categorias de declarantes, usar ou não as mesmas categorias de informação para verificar a veracidade de uma declaração, ou prever ou não as mesmas consequências que o sistema de declaração da Parte requerida. A informação que as Partes podem trocar entre si inclui, mas não limita, informação retirada de bases de dados guardadas pelas autoridades Estatais ou entidades privadas relativa a impostos, contas bancárias, investimentos financeiros, empresas comerciais, fundos fiduciários e fundações, bem como acordos e entidades legais semelhantes, bens imobiliários, veículos e outros bens móveis, direitos de propriedade intelectual e ofertas.

Regra geral, os órgãos de integridade de dois Estados Partes podem proceder ao intercâmbio de dados se ambos utilizarem este tipo de dados para os seus propósitos de verificação. Os órgãos de integridade também podem fornecer dados adicionais que apenas o Estado Parte requerente utiliza para a verificação de declarações.

Existem dois tipos de verificação previstos pelo Tratado: direcionada e aleatória.

O texto do Tratado é baseado na Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal, desenvolvida em conjunto pelo Conselho da Europa e OCDE.

2.3. *Intercâmbio de dados e observância de padrões internacionais*

A Resolução 6/4 da sexta Conferência dos Estados Partes na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*United Nations Convention against Corruption – UNCAC*), de novembro de 2015, é altamente relevante neste contexto. Entre outras questões, convida os Estados Partes “a considerarem a possibilidade de celebrarem tratados, acordos ou convénios multilaterais, regionais ou bilaterais em matérias civis e administrativas relacionadas com corrupção, incluindo cooperação internacional, de modo a promover a base legal para conceder assistência judiciária mútua aos pedidos respeitantes a pessoas singulares ou coletivas de modo atempado e eficaz”; “a informarem o Secretariado sobre os agentes ou instituições que foram designados, sempre que adequado, como *focal points* em matéria de uso de processos civis e administrativos contra a corrupção, incluindo para cooperação internacional; “a trabalharem com o Secretariado e outras organizações anticorrupção, doadores, entidades prestadoras de assistência e organizações relevantes da sociedade civil, de âmbito internacional, se for o caso, para promover atividades bilaterais, regionais e internacionais, de modo a fortalecer o uso de processos civis e administrativos contra a corrupção, incluindo *workshops* para intercâmbio e disseminação de experiências e boas práticas relevantes”.

O projeto do tratado tem um âmbito muito mais restrito de dados do que o intercâmbio de dados em matéria fiscal e apenas se aplica a titulares de cargos públicos e suas famílias. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu que a publicação *online* de declarações de património de titulares de cargos públicos se justifica¹. O Projeto de Tratado abrange, assim, os dados que o Tribunal considera serem informação pública. Além disso, o Tribunal aprovou em 2015 um intercâmbio administrativo internacional mesmo de dados bancários para fins de verificação de impostos².

¹ Wypych vs. Polónia, outubro de 2005.

² G.S.B. vs. Suíça, dezembro de 2015.

O projeto do Tratado foi redigido e as negociações políticas para a assinatura e ratificação estão prestes a começar. Foi recebido apoio político, entre outros, na Cimeira dos 6 Países dos Balcãs Ocidentais (*Western Balkans* - WB6) que se realizou em Trieste, em julho de 2017³.

3. Avaliação das Leis Anticorrupção como Medida Preventiva (*Corruption Proofing*)

A avaliação de lei anticorrupção, ou legislação *corruption proofing*, é uma revisão de forma e substância de normas legais, em projeto ou aprovadas, de modo a detetar e minimizar o risco de futura corrupção que essas normas podem facilitar. A *corruption proofing* destina-se, em primeiro lugar, a bloquear pontos de entrada para a corrupção contidos em legislação em projeto ou aprovada. O seu principal potencial é prevenir a futura corrupção facilitada por legislação com redação de fraca qualidade. Uma vez implementada a prática da *corruption proofing*, ela fará com que os legisladores antecipem quais os riscos de corrupção que o processo de avaliação pode revelar e como é que estes riscos podem ser evitados a partir do próprio início do processo de redação. A *corruption proofing* tem como alvo os riscos de corrupção regulamentares, que são constituídos por características existentes ou omissas numa lei que podem contribuir para a corrupção, independentemente de o risco ter sido ou não intencional.

A *corruption proofing* tem o potencial de melhorar a qualidade da redação da legislação. Muitas das ferramentas usadas para minimizar os riscos de corrupção conduzirão a uma redação mais clara, mais simples e mais consistente dos textos legais e a normas mais bem-fundamentadas e bem-documentadas, mais coerentes e mais refletidas. A experiência prática da formação mostra mesmo que normas bastante “secas” de um bom projeto legislativo podem ganhar vida quando os titulares de

³ https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2017/07/trieste-western-balkan-summit-joint.html

cargos públicos percebem como mesmo um pequeno erro gramatical numa lei relativa à saúde, por exemplo, pode facilitar subornos e extorsão a pacientes.

A *corruption proofing* enriquece ainda mais o debate público que rodeia os projetos legislativos. Torna a corrupção uma marca característica de consciencialização em debates públicos.

A RAI produziu a Metodologia Regional sobre *Corruption Proofing*, juntamente com o Conselho de Cooperação Regional (RCC), que foi ainda mais ajustado e adaptado ou revisto em todos os países membros da RAI⁴. Para além disso, a RAI treinou autoridades nacionais anticorrupção no uso desta medida. A RAI está a desenvolver soluções TI que fortaleçam ainda mais as capacidades nacionais para usarem esta ferramenta preventiva.

⁴ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

SESSÃO PLENÁRIA 2

Medição da corrupção, integridade e esforços anticorrupção

15 nov. 2017

Moderador

Vítor CALDEIRA (Portugal)

Presidente do Tribunal de Contas

Senhoras e Senhores,

Gostaria de começar expressando a minha gratidão pessoal pelo amável convite da Senhora Inspetora-Geral da Administração Interna, Dr.^a Margarida Blasco, para moderar este ilustre painel.

Um caloroso acolhimento a todos os presentes na segunda sessão plenária desta tarde, durante a qual discutiremos **a medição da corrupção, integridade e esforços anticorrupção** com um vasto leque de peritos, abrangendo diferentes dimensões, perspetivas e experiências.

Esta é uma questão atual.

Na verdade, a ponderação de dados atempados e precisos e avaliações independentes são fundamentais para a identificação das verdadeiras áreas de risco, as razões porque a corrupção ocorre, quais as medidas que devem ser tomadas e quais as que provaram ser eficazes.

Portugal possui, há cerca de uma década, o CPC - Conselho para a Prevenção da Corrupção, um órgão independente que opera em direta articulação com o sistema de controlo interno da Administração Pública. Funciona junto do Tribunal de Contas português.

Uma vez que tenho a responsabilidade de presidir a ambas as instituições, permitam-me que apresente resumidamente o trabalho que fazemos no CPC. A nossa principal atividade é a prevenção da corrupção. Um flagelo global que mina as finanças públicas e a democracia.

No panorama português, impulsionados pelo princípio da transparência e tendo por objetivo contribuir para uma boa administração, traduzimos este abrangente conceito numa política pragmática que dá prioridade à análise do risco e à gestão do risco de todos os tipos de abuso e de comportamento inapropriado, de quaisquer que sejam as autoridades, quando está em causa o manejo de dinheiros públicos, valores públicos ou contratos públicos.

Em 2009 foi adotada uma recomendação instigando as instituições nacionais a operar com planos, programas e medidas concretas que identificassem as áreas, riscos, ameaças e oportunidades de má gestão dos seus recursos, bem como a colocar barreiras adequadas para os eliminar ou reduzir.

Deverão ainda preparar os seus dirigentes para padrões de serviço ético e apresentar um relatório anual dos resultados alcançados.

Os chamados Planos de Gestão do Risco de Corrupção e Infrações Conexas estão sujeitos a um escrutínio mensal por parte do Conselho. Todos os meses, uma delegação do Conselho visita uma instituição ou organismo para monitorizar a forma como está a agir.

Firmemente apoiado no quadro da gestão do risco, o CPC emitiu várias recomendações para prevenir riscos graves em setores cruciais da Administração Pública. Desejo, em especial, referir os referentes a: impostos e benefícios sociais; privatizações e contratação pública; e conflitos de interesses.

Em 2017, alargando a sua ação, o Conselho olhou observou atentamente os riscos legais — desde os trabalhos preparatórios até à feitura e execução da lei, os seus possíveis momentos de violação e subsequente aplicação.

Dirigindo-nos especificamente ao legislador, emitimos uma recomendação destinada a prevenir a permeabilidade da lei aos riscos de fraude e corrupção, especificamente através da demonstração de como pode prevenir, mitigar ou evitar riscos conhecidos.

Outro grande projeto do CPC é o trabalho com as escolas, universidades e centros de pesquisa. O objetivo trabalhar no sentido de criar e promover uma nova abordagem cultural à corrupção e suas raízes por parte das novas gerações.

Neste contexto, nos últimos cinco anos lançámos um concurso nacional para crianças e jovens abrangendo o fenómeno da corrupção face ao bem comum, canalizando trabalhos de artes plásticas, *cartoons*, fotografia ou vídeo.

Tendo em vista a mesma simbiose de valores de integridade, iremos lançar em 2018 a primeira edição de um prémio destinado a promover a pesquisa académica neste campo.

Então, como é que determinamos a corrupção?

O Conselho tem dois instrumentos principais para avaliar a escala nacional do problema:

- por um lado, o CPC examina as decisões dos tribunais e do ministério público, olhando em especial para a geografia e sector, tipo de transgressão, volume financeiro e *modus operandi* dos crimes cometidos ou que se suspeita terem sido cometidos;

- por outro lado, o CPC elabora anualmente um mapa das áreas-chave para as zonas, operações e comportamentos de maior risco, também com a apreciação dos relatórios dos organismos de controlo interno e auditores públicos.

Ambas as ferramentas estão presentes quando o Conselho para a Prevenção da Corrupção toma as suas deliberações, publicita as boas práticas detetadas ou dá a sua opinião às autoridades políticas sobre as raízes da corrupção, seus efeitos e possíveis soluções.

Baseando as medidas anticorrupção em perceções, em vez da real ocorrência da corrupção, pode acarretar o risco de essas medidas serem desnecessariamente pesadas e não lidarem com as causas profundas da corrupção. Podem até tornar a corrupção mais generalizada.

Realçar a boa governação ao melhorar a transparência e a responsabilização – em especial na área das medidas anticorrupção – é essencial para conquistar a confiança do público nas instituições públicas. Uma política de transparência e responsabilização possibilita que estas instituições executem as suas funções de modo adequado e garante a integridade dos seus funcionários.

Neste sentido, acredito que Instituições Superiores de Auditoria têm um forte papel a desempenhar.

É por este motivo que o Tribunal de Contas de Portugal preside, desde 2011, à *Task Force on Audit & Ethics* na Organização Europeia de Instituições Superiores de Auditoria (EUROSAI) – com o objetivo de promover a conduta ética e a integridade, tanto nas instituições superiores de auditoria como nos organismos públicos que auditam.

A transparência e a integridade são efetivamente condições-chave para combater a fraude e a corrupção.

Prevenindo a Corrupção através da Ação Coletiva – Desenvolvimentos

Recentes e Tendências Futuras

Resumo da apresentação

Gemma Aiolfi (Suíça)

Diretora da Conformidade e Ação Coletiva

Instituto de Basileia sobre Governação

Uma abordagem à lavagem de dinheiro baseada no risco.

Exemplos de ação coletiva, que são uma união de esforços de empresas, da sociedade civil e do sector público tendo em vista o combate à corrupção:

- (1) O Grupo Wolfsberg de Bancos (1999) começou por analisar os princípios de luta contra a lavagem de dinheiro: 6 anos de discussão antes das primeiras conclusões, especialmente sobre o financiamento do terrorismo.

O objetivo era fechar o fosso entre a Europa e os Estados Unidos.

A Ação Coletiva mudou a perceção de intersecções entre o sector da banca privada e as autoridades reguladoras;

- (2) Rede Marítima Anticorrupção: recolhe informação sobre as facilidades de pagamentos relativas à entrada de navios em portos da Argentina;
- (3) Simulador de avaliação do risco para as PME: cadeia de apoio a empresas que necessitam de ferramentas que estão geralmente à disposição das grandes empresas.

Fatores de sucesso da Ação Coletiva:

- Empatia, interesse, empenhamento – CONFIANÇA
- Igualdade entre os participantes
- Diversificada e capaz de escutar

O modelo português de recuperação de ativos*

João Conde (Portugal)

Procurador da República. Doutor em ciências jurídico-criminais

1. Introdução

O confisco é a ferramenta mais importante para combater o crime e deveria ser sempre utilizado: sem ele ninguém pode combater o crime, nomeadamente a corrupção e outras formas de crime aquisitivo. De facto, os poderes oficiais têm de usar as mesmas armas que os criminosos. Uma vez que eles cometem crimes para receber dinheiro ou outros proventos, apenas apoderando-se destes produtos as autoridades os podem efetivamente combater. Se o juiz não o fizer, haverá uma grande contradição⁵: por um lado, pune a infração; por outro, permite que o arguido mantenha os proventos do crime intocáveis, disponíveis para uso futuro. A sociedade não compreenderá esta contradição e acabará por encarar a decisão como injusta.

Para provar esta teoria tão conhecida e disseminada, vou contar-vos uma história. É, na verdade, uma história simples, mas é verdadeira e o resultado é muito triste. Há alguns anos houve um caso famoso em Portugal em que, enquanto cumpria uma longa pena de prisão, o condenado gabou-se diante dos seus companheiros de prisão e guardas prisionais: *«OK, a pena é muito pesada, estou a sofrer muito, mas todo o meu dinheiro está fora da prisão, a minha família está muito bem e no futuro, quando estiver novamente em liberdade, terei uma vida maravilhosa. Vale a pena!»*. Para concluir, neste caso específico o crime compensou!

* Este texto reproduz a comunicação apresentada oralmente durante a 17.ª Conferência Anual e Assembleia Geral da EPAC/EACN. Assim, embora tenha sido posteriormente modificado, não perdeu as marcas da oralidade.

⁵ ALLDRIDGE, Peter, *Money Laundering Law: Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of Crime*, Oxford, Portland, Oregon, Hart Publishing (2003), p. 45.

A sociedade civil portuguesa não pode continuar a tolerar estas decisões. Isto nunca pode acontecer porque ninguém deve beneficiar com o crime. Mais uma vez, a sociedade não irá compreender decisões parciais como esta. O crime não deve compensar. Portanto, neste tipo de casos, a prisão não é suficiente porque, no final, embora condenado, o infrator beneficiará dos proventos do crime.

2. O modelo português de recuperação de ativos

Apesar deste inaceitável resultado, diz-se geralmente que o modelo português de recuperação de ativos é, na verdade, muito bom⁶. Teoricamente, as autoridades judiciais possuem bons mecanismos legais que possibilitam o confisco integral de todos os proventos da corrupção e outros crimes. O seu principal problema, como adiante veremos, não é a lei escrita mas sim a *praxis* corrente. A falta de congelamento e confisco de bens é um problema cultural que apenas estará resolvido dentro de alguns anos com uma nova abordagem judicial.

2.1. Proventos do crime

Desde 1982, o Código Penal Português prevê a apreensão dos proventos diretos do crime, incluindo os proventos convertidos em outros bens ou misturados com proventos legítimos [Artigo 110.º, n.º 1, al. b), do Código Penal]. Esta primeira situação ocorre, por exemplo, quando, com o suborno, o infrator compra um carro novo e a segunda quando compra o carro novo com o suborno e também com outro dinheiro legítimo. Em ambos os casos o bem não é um provento direto da infração mas é um substituto próximo. Em vez do próprio suborno, outra coisa *in totum* ou *in patem* comprada com ele.

A lei portuguesa também prevê a perda de proventos indiretos. Se alguém for subornado com cinquenta euros e posteriormente for ao casino e ganhar um milhão,

⁶ Acerca do sistema português, para todos, Correia, João Conde, *Da Proibição do Confisco à Perda Alargada*, INCM, Lisboa (2012).

todo este novo dinheiro pode ser confiscado. É um provento indireto do crime e deverá ser confiscado. O infrator não o possuiria se não tivesse cometido o crime. Assim, de acordo com a lei portuguesa, tudo o que tenha valor económico, quer seja corpóreo ou incorpóreo, móvel ou imóvel, que direta ou indiretamente resulte do crime pode ser confiscado.

Estas amplas definições não deverão constituir uma surpresa visto que são semelhantes aos conceitos incorporados em vários tratados internacionais, especialmente contra a corrupção. Os princípios gerais da recuperação de ativos estão agora, claramente, definidos em convenções internacionais e deveriam ser praticamente os mesmos em todo o lado. Mesmo fora da União Europeia, devido às convenções internacionais, tem havido um claro processo de harmonização que é particularmente evidente nas leis de recuperação de ativos⁷. Estes conceitos são agora, mais ou menos, comuns.

2.2. Confisco baseado no valor

O modelo português de recuperação de ativos também estabelece o confisco baseado no valor (Artigo 110.º, n.º 4, do Código Penal). É o caso em que os proventos do crime constituem um valor e, por conseguinte, é impossível confiscar um único bem. Vamos supor que alguém paga os meus empréstimos ao banco de modo a obter uma decisão mais favorável num processo criminal pendente. Nesta hipótese, é impossível confiscar o dinheiro, porque o dinheiro pertence ao banco, e o banco não sabe nada sobre isto (é um terceiro de boa-fé). Mas, caso eu tenha outros bens disponíveis, é possível confiscar o valor que recebi para pronunciar essa tal decisão, que foi influenciada. O valor do suborno ainda está comigo. Faz parte dos meus pertences e, portanto, pode ser confiscado.

⁷ Ivory Radha, «Asset Recovery in Four Dimensions: Returning Wealth to Victim Countries as a Challenge for Global Governance», in Katalin Ligeti / Michele Simontato (eds), *Chasing Criminal Money – Challenges and Perspectives On Asset Recovery in the EU*, Hart, Oxford (2017), p. 179.

O confisco do valor também é importante quando o bem já não está disponível. Foi destruído, consumido, escondido algures ou encontra-se nas mãos de terceiros de boa-fé. Mais uma vez, é impossível confiscar os proventos do crime, mas (quando existam mais ativos disponíveis) é possível confiscar o valor equivalente sobre os bens legais.

Em todos estes casos, a lei portuguesa permite o confisco do correspondente valor (o bem substituto) e assim prova que o crime não deverá compensar. Por outras palavras, a pessoa condenada tem de pagar uma quantia equivalente aos proventos do crime. O confisco não tem a ver com quanto um indivíduo tem, mas sim com quanto recebeu em conexão com a prática do crime, garantindo que, no final, não retira lucros da sua atividade criminal. Como se diz nos Estados Unidos, «o montante dos “proventos” não significa apenas o montante de dinheiro que o arguido tem quando é detido. O Congresso procurou punir de igual forma o ladrão que guarda cuidadosamente os proventos do crime e o ladrão que os gasta em “vinho, mulheres e cantigas.”»⁸.

2.3. Confisco a terceiros

O confisco de bens de terceiros também é uma boa possibilidade (Artigo 111.º do Código Penal). Quando após a infração os proventos são vendidos, doados ou, por qualquer outro modo, transferidos para outra pessoa, as autoridades competentes deverão confiscá-los, pois ninguém pode lucrar com o crime. Apenas os direitos de terceiros de boa-fé estão protegidos contra o confisco. Deste modo, se os terceiros conhecem, ou deveriam conhecer, a origem dos bens, podemos confiscá-los.

O mesmo acontece quando o arguido transfere todos os seus bens para terceiros apenas para evitar o confisco baseado no valor. Mais uma vez, se os terceiros conhecem, ou deveriam conhecer, a intenção do arguido, o juiz pode também confiscar esses bens: é o único modo de prevenir medidas que evitem o confisco.

⁸ Estados Unidos da América c/ David Ray Newman, N.º 10-10430 (9.º Cir. 2011).

Devido à valorização do confisco baseado no valor, todos os bens podem agora estar em risco.

Em todos estes casos, os terceiros não merecem qualquer proteção. Ninguém deverá obter lucro com o crime.

2.4. Confisco alargado

O confisco de «riqueza inexplicável» é também um excelente mecanismo no combate ao crime aquisitivo. Por vezes, o Ministério Público apenas consegue provar uma pequena parte da conduta criminal da pessoa condenada. Mas a verdade é que, algures no passado, essa pessoa cometeu vários outros crimes semelhantes. Tal como na vida real, podemos estar a olhar apenas para uma única pedra de toda a calçada portuguesa.

Nestes casos, é possível confiscar outros bens que não estão claramente ligados à infração. A lei portuguesa presume, desde 2002, que o valor desproporcionado dos bens do arguido é provento de crime (Artigo 7.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro) e tem de lhe ser retirado. Dada esta presunção, o Ministério Público não tem de provar a relação entre os bens e o crime anterior. Apenas tem de provar que o valor dos bens é incongruente com o rendimento legal do condenado. O ónus da prova é, então, revertido para o arguido. Para evitar o confisco, este tem de provar a origem lícita de todos os seus bens.

Apesar do que geralmente se diz na doutrina portuguesa, isto não é um confisco alargado. É, repito, «confisco de riqueza inexplicável», baseado na diferença entre o que o infrator possui e o que deveria possuir. Portugal ainda não tem confisco alargado, pelo menos nos termos do Artigo 5.º da Diretiva 2014/42/UE sobre congelamento e confisco de instrumentos e proventos de crime na União Europeia (casos em que «um tribunal, com base nas circunstâncias do caso, inclusive em factos concretos e provas disponíveis, como as de que o valor dos bens é desproporcionado

em relação ao rendimento legítimo da pessoa condenada, conclua que os bens em causa provêm de comportamento criminoso»)⁹. A lei nacional prescreve o confisco do valor incongruente e não o confisco de um bem específico. Felizmente, mais cedo ou mais tarde, o legislador terá de transpor na íntegra a Diretiva e então as autoridades judiciais terão mais uma ferramenta para combater o crime.

2.5. Confisco não baseado numa condenação

O último mecanismo substancial para combater os proventos do crime é o confisco não baseado numa condenação (Artigo 110.º, n.º 5, do Código Penal). Em Portugal, desde há muito tempo que o confisco não é uma punição. Uma vez que o crime não deverá compensar, as autoridades têm de colocar o infrator na situação patrimonial que este tinha antes de cometer o crime. O confisco tem uma função reparadora, corrigindo uma ação moralmente reprovável, remediando uma injustiça. O confisco é, assim, possível mesmo sem uma condenação final.

É verdade que o sistema português não possibilita o confisco civil ou administrativo como acontece nos Estados Unidos ou em outros países. Contudo, existe confisco não baseado numa condenação no processo criminal. Eu sei que este peculiar mecanismo é muito diferente do confisco civil: é aplicado no processo criminal, as normas são as normas criminais, nomeadamente o ónus da prova e o grau de convicção. Mesmo assim, apesar de terem de provar a infração, as autoridades judiciais já não necessitam de uma condenação final. Deste modo, mesmo quando o arguido tenha morrido, tenha fugido à justiça, o processo esteja protegido por prescrição, tenha sido alvo de uma amnistia, exista imunidade ou em outros casos similares, é possível confiscar sem uma condenação final. A lei portuguesa estabelece uma cláusula geral que pode ser aplicada em todos casos imagináveis e consegue resolver a falta de condenação criminal. O confisco é possível até nestes casos.

⁹ Em vez da definição alargada estabelecida no Artigo 3.º da Decisão-Quadro do Conselho 2005/212/JAI de 24 de fevereiro de 2005 relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime, que permitia diferentes abordagens, o Artigo 5.º da Diretiva 2014/42/UE fornece uma definição mais restrita dos poderes de confisco alargado.

2.6. Congelamento

Para além da lei penal material, Portugal também tem boas leis processuais relativas à recuperação de ativos. Elas complementam-se, criando um sistema fiável. Uma não vale nada sem a outra. Na realidade, Portugal não tem icebergues (como todos sabem, o clima aqui não é assim tão frio) mas a lei processual portuguesa permite às autoridades procederem ao congelamento, e pode-se dizer que esta é uma ferramenta muito importante para tornar o confisco efetivo (Artigos 178.º e 228.º do Código de Processo Penal e Artigo 10.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro). Se as autoridades não procederem ao congelamento numa fase muito inicial do processo, quando for pronunciada a decisão final provavelmente já não terão nada para executar. Quanto mais cedo se congelar, melhor. É a única maneira de garantir a eficácia da decisão final.

Infelizmente, há alguns meses, o Parlamento português alterou a lei e agora é mais difícil congelar. Atualmente, o Ministério Público tem sempre que provar que existe *periculum in mora* (Artigo 10.º, n.º 2, da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro). E, como bem sabem, isto não é assim tão fácil. Geralmente, é mesmo quase impossível de provar. Posso, por isso, prever que no futuro haverá muitas boas decisões sem qualquer possibilidade de serem implementadas. Os infratores irão transferir e esconder os proventos do crime algures, longe dos olhos das autoridades. Logo que tenham conhecimento do processo, se as autoridades não fizerem nada, irão tomar as precauções necessárias para evitar o confisco.

2.7. Gabinete de Recuperação de Ativos e Gabinete de Administração de Bens

Para ajudar o Ministério Público com todas estas ferramentas, o governo português criou, em 2011, um Gabinete de Recuperação de Ativos que faz a investigação financeira e patrimonial nos casos mais difíceis e assegura a cooperação a nível internacional. É uma agência interdisciplinar, criada pela Lei n.º 45/2011, de 24 de

junho, com pessoal da polícia, da administração fiscal e dos registos e notariado, trabalhando em conjunto de modo a identificar, localizar e congelar os ativos ilegalmente obtidos¹⁰.

A partir desse momento a questão passa para o Gabinete português de Administração de Bens, criado pela mesma lei. Este procederá à gestão dos ativos congelados de modo a, sempre que possível, aumentar o seu valor. Em vez da tradicional abordagem em que ninguém se preocupava com a gestão dos ativos congelados, os quais geralmente se degradavam, a lógica agora é o desejável aumento de valor. Daí que, mesmo que no final as autoridades judiciais tenham que devolver os ativos, o seu valor é o mesmo ou ainda superior e o Estado não tem de pagar qualquer indemnização.

Estes dois organismos são muito importantes, porque podem tratar do confisco, enquanto a polícia, o Ministério Público e até mesmo o juiz, tratam da vertente criminal. Posso mesmo dizer que constituem a pedra angular do nosso sistema de recuperação de ativos. Mais do que os mecanismos materiais e processuais de confisco, as autoridades competentes necessitam de organismos que as possam ajudar com os seus aspetos práticos. Podemos saber muito sobre o confisco e, mesmo assim, ter graves problemas ao tentarmos proceder ao mesmo.

3. A importância do confisco de ativos em casos de corrupção

O sistema de recuperação de ativos aplica-se em quase todos os casos, especialmente nos casos de corrupção, e deverá ser (devo mais uma vez sublinhar) sempre usado. As autoridades não deverão nunca esquecer o confisco dos proventos do crime como uma parte importante da decisão. Tal como disse no início, as autoridades não podem punir o infrator e, ao mesmo tempo, esquecer os proventos do crime. Ambos os aspetos do caso são necessários pois representam as duas faces da mesma moeda. Na realidade, apenas o confisco dos proventos do crime pode prevenir o efeito corrosivo

¹⁰ Sobre o Gabinete português de Recuperação de Ativos ver, Correia, João Conde, «Gabinete de Recuperação de Ativos: a pedra angular do sistema Português de confisco», *Investigação Criminal, ciências criminais e forenses* (2017), 1, p. 48 e ss.

da riqueza criminal sobre os negócios legítimos, os mercados financeiros e o sistema económico em geral. O investimento de ganhos ilegais na economia legal é um problema que pode minar as fundações da nossa democracia. Atacando a capacidade da riqueza criminal penetrar na economia legítima, «os mercados serão mais estáveis, mais fiáveis e menos propícios aos efeitos contraproducentes da contrafação e outros atos ilegais»¹¹.

Além disso, a perspectiva de perderem os ganhos ilegalmente obtidos dissuade os infratores de cometerem crimes. Assim, o confisco tem um importante papel dissuasivo¹²: reduz o capital disponível para investir num negócio ilegal, afasta das comunidades os modelos de atuação criminal e espalha a mensagem de que o crime não compensa.

Não devemos nunca esquecer que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, «o mais recente e abrangente tratado anticorrupção»¹³, inclui um capítulo específico (Artigos 51.º a 59.º) sobre recuperação de ativos com o fim de devolver os ganhos ilegalmente obtidos aos seus legítimos proprietários, incluindo os países dos quais tenham sido ilegalmente retirados¹⁴. Isto é particularmente importante para muitos Estados em vias de desenvolvimento onde existe um elevado nível de corrupção que está a desviar recursos necessários para o país. Recuperar e devolver os ativos roubados é também a única maneira de fazer justiça.

A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) também prevê o confisco dos proventos do crime

¹¹ Bullock, Karen/ Lister, Stuart, Post-Conviction Confiscation of assets in England and Wales: rhetoric and reality, in Coling King / Clive Walker (eds) *Dirty Assets Emerging Issues in the Regulation of Criminal and Terrorist Assets*, Ashgate, Surrey (2014), p. 49.

¹² Bowles, Roger/Faure, Michael/Garoupa, Nuno, Forfeiture of Illegal Gain: an Economic Perspective «*Oxford Journal of Legal Studies*» (2005), 25, p. 275.

¹³ Ivory, Radha, *Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law: The Human Rights of Bad Guys*, Cambridge University Press, Cambridge (2014), p. 1.

¹⁴ Sobre a importância da recuperação de ativos nesta convenção, ver Ivory, Radha, *Corruption, Asset Recovery...*, p. 22.

(Artigos 3.º, n.º 3, e 7.º) e o mesmo acontece com a Convenção Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa (Artigos 13.º, 19.º, n.º 3, e 23.º). Todas estas normas mostram a real importância da recuperação de ativos. As pessoas que fazem negócio com a sua posição têm de ser privadas dos seus ganhos ilícitos.

4. Conclusões

Como viram, a lei portuguesa é, na verdade, muito boa. Tem quase todas as ferramentas que são necessárias para confiscar os proventos do crime. O problema, o nosso problema, é outro, tal como eu já disse: o problema da *praxis*. A lei nos livros pode ser muito bonita, tal como a antiga e bonita biblioteca da Universidade de Coimbra. Data do século XVIII e tem muitos livros antigos. Mas atualmente já quase ninguém a usa. As pessoas vão lá para ver os livros, não para os lerem. Apenas algumas pessoas o querem fazer e posso, portanto, dizer que estão praticamente mortos.

O mesmo acontece com a lei. Se ninguém aplicar a lei nem sequer sabemos se ela é boa ou má. É o mesmo com o confisco. Mais uma vez, se ninguém usa o confisco não sabemos como ele funciona.

Este é o nosso maior problema. Quanto mais leio e penso sobre o confisco, mais creio que temos aqui um problema cultural. Em Portugal, e penso que também em outros países¹⁵, existe uma falta de aplicação das normas relativas ao confisco. A polícia, o Ministério Público e até os juízes centram a sua atenção na vertente criminal e geralmente esquecem-se da vertente do confisco. Tentam punir os criminosos, mas por vezes esquecem os seus ativos. Portanto, peço-vos, por favor. Vamos juntar essas duas vertentes. Vamos confiscar os proventos do crime. Vamos provar que o crime (em geral e a corrupção em particular) não compensa.

¹⁵ No mesmo sentido, Vettori, Babara, *Tough on Criminal Wealth Exploring the Practice of Proceeds from Crime confiscation in the EU*, Springer, Dordrecht (2006), p. 114]. Paradoxalmente, o mesmo acontece nos sistemas da *common law*, nos quais o confisco tem níveis muito mais elevados (Cassela Stefam D, «The American Perspective on Recovering Criminal Proceeds», in Katalin Ligeti / Michele Simontato (eds), *Chasing Criminal Money – Challenges and Perspectives On Asset Recovery in the EU*, Hart, Oxford (2017), p. 257).

A atual medição de esforços. Porquê e como medir?

Desafios recorrentes e potenciais

Resumo da apresentação

Frédéric Boehm (OCDE)

Economista, Analista Político

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE

A importância da monitorização e da avaliação da corrupção, integridade e políticas de integridade.

Porquê medir? O quê? Como?

Desafios: diversidade da corrupção e de práticas dissimuladas/ilícitas. Evitar depender apenas de um único indicador. O número de casos detetados não é um indicador do nível de corrupção. Ficamos com dados subjetivos: medição através de análises, produzindo assim índices de perceção, etc.

Alternativas: planos experimentais, modelo de equação estrutural, estimando “investimentos em falta” ou “proventos em falta”...

Clima da medição da integridade: o lado “positivo”.

Modelo de Valores Éticos das Empresas (*Corporate Ethical Values* – CEV) (Kaptein, 2009).

Os esforços do BAK para melhorar a promoção da integridade e a prevenção da corrupção ao nível da UE e transectorial

Resumo da apresentação

Verena Wessely (Áustria)

Chefe de Unidade, Cooperação Internacional

Gabinete Federal Anticorrupção - BAK

É melhor prevenir do que investigar mais tarde.

Existem limitações relativamente aos índices de perceção: eles não medem a sustentabilidade das políticas.

Uso de termos positivos: integridade, em vez de corrupção.

Primeiros passos informais com o estudo de um membro em conjunto com a EPAC/EACN (março de 2017).

Da imagem geral ao pormenor: uma visão prática de avaliações de integridade

Resumo da apresentação

João Paulo Batalha (Portugal)

Presidente da Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC

Existe uma discrepância entre a perceção (em todo o lado) e a experiência (em lado nenhum).

A corrupção é a maior ameaça às democracias sólidas atuais.

Ferramentas de participação: parcerias, pactos de integridade, etc.

A sociedade civil é crucial quando não existe vontade política.

WORKSHOP PARALELO DAS AUTORIDADES ANTICORRUPÇÃO

(ANTI-CORRUPTION AUTHORITIES – ACA)

NOTA: Aconselha-se a leitura da apresentação das conclusões deste *workshop* em sede de Sessão Plenária 5, de fls. 163 a 175.

16 nov. 2017

A corrupção e o financiamento de partidos políticos: estudo de um caso da Lituânia

Rūta Kaziliūnaitė (Lituânia)

Vice-Presidente Adjunta da EPAC/EACN

Chefe Adjunta do Departamento de Administração

Serviço Especial de Investigação da República da Lituânia – STT



A corrupção e o financiamento de partidos políticos: estudo de um caso da Lituânia



*Rūta Kaziliūnaitė
Chefe Adjunta do Departamento de Administração do
Serviço Especial de Investigação da República da Lituânia (STT)
16 de novembro de 2017*



O STT – quem somos e o que fazemos?

Somos um organismo responsável pela aplicação da lei que atua com base num estatuto, independente do poder executivo e que responde perante o Presidente e o Parlamento da República da Lituânia

As nossas principais atividades são:

- Investigação de casos de corrupção ao mais alto nível
- Prevenção da corrupção
- Educação e aumento da consciencialização anticorrupção

Máxima prioridade atual – total eliminação de corrupção sistémica da arena política, impedindo qualquer efeito adicional de repercussão da corrupção



O STT – como chegámos lá?

1997: o STT foi implementado e investigou todos os tipos de casos de corrupção

2000: o STT foi reestruturado, a luta sistemática contra a corrupção começou e as prioridades foram ... (*fixadas? - texto original incompleto*)

2000 – 2016: o STT estava a subir a escada política com as suas investigações

2015: 1149 casos de corrupção foram abertos, apenas 6,7 % – os mais graves, complexos e de altos funcionários – dos casos foram investigados pelo STT

2016: ano em que foi instaurado um dos mais proeminentes casos de corrupção política na história da Lituânia



Principais características do caso

- Caso N.º 02-7-00010-16
- Também conhecido como “o caso MG” (baseado num importante grupo de empresas envolvido) ou “o caso dos Liberais” (baseado num dos partidos políticos envolvido)
- Aberto em 11 de maio de 2016
- Ainda na fase de pré-julgamento – deve ser realçado que todos os atos de suborno que irão ser referidos são atos **alegadamente** cometidos por essas pessoas e que a sua **presunção de inocência** deve ser respeitada
- Começo expectável da fase de julgamento – final do ano de 2017



Principais características do caso: pessoas singulares envolvidas

Cinco pessoas singulares com o estatuto de arguido

- E. M. – Deputado, presidente de dos principais partidos políticos com crescente popularidade (o partido “L.”)
- G. S. – Deputado, presidente adjunto do partido “L.”, presidente adjunto do grupo político do partido “L.” no Parlamento
- Š. G. – Deputado, associado ao partido “L.”
- V. G. – Deputado, primeiro presidente adjunto do partido “D.”
- R. K. – Vice-presidente de um grande grupo de empresas a laborar na Lituânia (o Grupo)



Principais características do caso: pessoas coletivas envolvidas

Três pessoas coletivas com o estatuto de arguido:

- o partido “L.” – um partido político com ideais liberais que detinha 12 lugares no Parlamento e gozava de crescente popularidade na perspetiva da aproximação de eleições gerais, globalmente – um dos principais atores da vida política da Lituânia
- o partido “D.” – um partido político com uma reputação bastante controversa que evitou ser condenado num outro processo crime apenas por meio de uma reorganização e que detinha 28 lugares no Parlamento
- o Grupo – um grupo de empresas dedicadas à venda a retalho e por grosso, logística, manufaturação, comunicação social, desenvolvimento e gestão de bens imóveis, construção, indústrias de TI e telecomunicações; também um grande ator na Lituânia



Principais características do caso: tipos de subornos e suas ligações ao financiamento de partidos políticos

- 106.000 Euros em dinheiro destinado a ser usado para as necessidades do partido “L.”
- Intenção de financiamento para uma instituição pública representada por G.S., um fundo de caridade e campanha eleitoral de G.S.
- 8700 Euros de suborno disfarçado de financiamento para uma instituição pública relacionada com Š.G.
- 12.000 Euros de suborno sob a forma de desconto para publicidade política nos meios de comunicação social controlados pelo Grupo
- Cerca de 15.000 Euros de suborno disfarçado de financiamento para uma instituição pública relacionada com o Partido “D.”



Principais características do caso: ações pretendidas pelos corruptores

- Agir a favor do Grupo ao mesmo tempo que exerciam as funções de Deputados, de um modo que configura abuso do cargo
- Votar leis importantes para os interesses empresariais do Grupo
- Votar um projeto de parceria público-privada no valor de 169.300.000 Euros
- Influenciar um dos Ministros para que tomasse decisões favoráveis ao Grupo
- Influenciar resultados de processos de contratação pública nos quais o Grupo tinha especiais interesses
- Votar contra um candidato específico para o cargo de Procurador-Geral da República da Lituânia



Principais características do caso: técnicas de investigação usadas

- efetuadas 26 buscas e apreensões
- ouvidas > 100 testemunhas (~60 Deputados)
- efetuadas análises forenses a registos áudio de conversas relevantes
- efetuadas análises forenses a caligrafia
- efetuada análise forense a computadores e outros dispositivos eletrónicos
- aplicado o conhecimento técnico da Inspeção Estadual de Impostos
- aplicado o conhecimento técnico da Comissão Eleitoral Central



Principais características do caso: momento certo e efeito

- Data – a investigação pré-julgamento foi aberta em 11 de maio de 2016
- 9 de outubro de 2016 – eleições para o Parlamento
- A popularidade do partido “L.” caiu de 15,5 em abril de 2016 para 6,6 em maio de 2016 e 5 em setembro de 2016
- De acordo com analistas políticos – enorme efeito negativo para os resultados do partido “L.” nas eleições gerais
- A decisão da Comissão Eleitoral Central de cortar financiamento do orçamento para o partido “L.” no valor de 395.000 Euros



O que tudo isto diz sobre o sistema político da Lituânia e o funcionamento da democracia?

- (a) O sistema político da Lituânia é corrupto e falta-lhe integridade OU (b) existem garantias efetivas contra a corrupção política na Lituânia?
- (a) A Lituânia é um país onde a implementação da lei pode ser invocada para atingir objetivos políticos OU (b) a Lituânia é uma democracia onde os órgãos de implementação da lei podem exercer as suas funções apesar dos altos cargos dos suspeitos?
- (a) O eleitorado da Lituânia pode ser facilmente influenciado por um escândalo de suborno OU (b) os eleitores na Lituânia são intolerantes face à corrupção?



Nos três casos, a resposta correta é (b)



Obrigada pela vossa atenção



Dinheiro e Política: as ligações entre a contratação pública e os partidos políticos

Septimius Pârvu (Roménia)

Gestor de Projeto, Associação Fórum de Peritos - EFOR

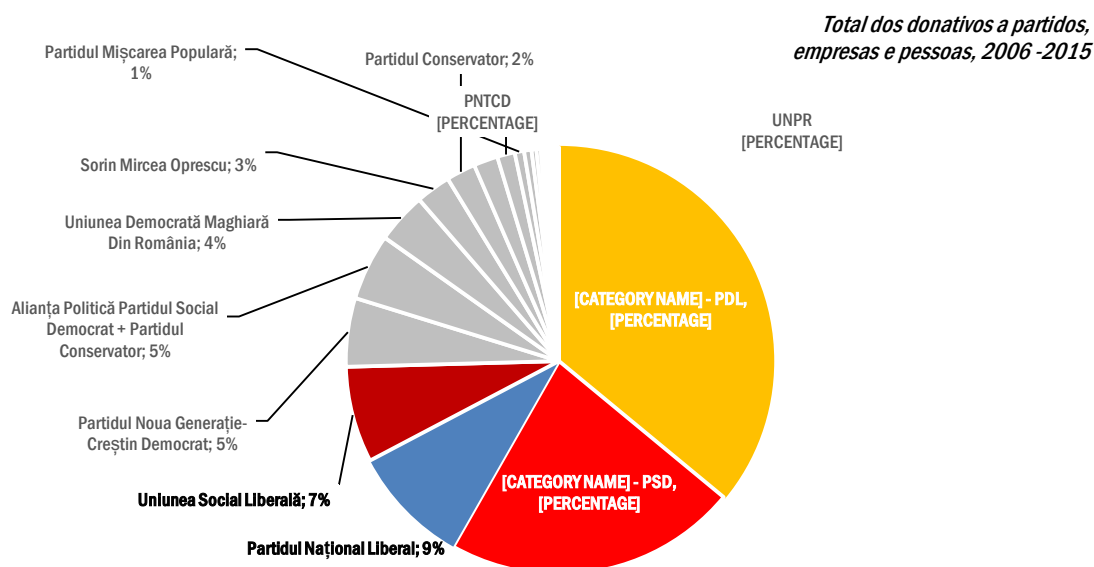
As fraudes durante os processos eleitorais tendem a acontecer menos durante o dia das eleições, mas cada vez mais através de meios sofisticados que envolvem o uso indevido de recursos públicos. Os políticos usam a legislação, a atribuição de fundos públicos ou os processos de contratação pública para alimentarem o seu próprio bem-estar e as campanhas eleitorais dos seus partidos. Por conseguinte, o propósito desta apresentação foi o de demonstrar as ligações entre o financiamento ilegal dos partidos políticos e a contratação pública.

De modo a chegar a estas conclusões, analisámos várias bases de dados que incluem termos como contratação pública, finanças políticas, resultados das eleições e a propriedade e histórico das empresas às quais foi adjudicado um elevado número de contratos com fundos públicos. Examinámos milhões de processos de contratação pública e decisões para atribuir fundos dos Programas Operacionais Romenos (Regional, Transporte e Ambiente), do Programa Nacional para o Desenvolvimento Rural (2007-2013), investimentos financiados com capital romeno através da Empresa Nacional de Investimentos (CNI) e do Programa Nacional para o Desenvolvimento Local para 2007-2016 (PNDL). As conclusões baseiam-se também em reuniões com peritos, organismos de investigação e reguladores ou representantes dos partidos políticos e empresas.

Empresas generosas

Nos termos da legislação Romena, as empresas podem fazer doações aos partidos políticos e as quantias são publicadas no Diário da República quando ultrapassam determinados patamares. O valor total dos donativos políticos entre 2006 e 2015, feitas tanto por pessoas singulares como coletivas, é de 263.701.111 RON (56 milhões de EUR). Um total de 1724 empresas fez doações a partidos neste intervalo: 616 ganharam contratos públicos (tanto nacionais como com fundos da UE) e 303 assinaram contratos com fundos da UE. De acordo com as estatísticas, o Partido Democrata Liberal (PD/PDL) recebeu 36% desses fundos, enquanto os Sociais Democratas (PSD) receberam quase 22%.

Tal como acima referido, a doação de fundos a um partido político é legal. Mas, em termos de vulnerabilidades, pode demonstrar uma potencial conexão entre essa empresa e os partidos políticos.



Com base na propriedade e relação com os partidos, identificámos várias tipologias de empresas doadoras. Não são exaustivas, mas ilustram de forma bastante fiel a razão pela qual alguns dos concorrentes podem ter sucesso. Os doadores universais contribuem para os orçamentos de todos os partidos políticos que chegam ao poder, de modo a manterem as suas eficientes relações de negócios. Várias empresas que fazem doações têm relações familiares ou de afinidade com dirigentes eleitos, enquanto outras são administradas ou incluem na sua estrutura de acionistas antigos

funcionários das autoridades contratantes com as quais as empresas têm atualmente relações comerciais. Os conflitos de interesses ocorrem com bastante frequência, no sentido de que um representante da administração da empresa tem ligações com o decisor da autoridade contratante; em alguns casos essas funções coincidem. Outras empresas de sucesso que fazem doações incluem na sua administração antigos membros da nomenclatura comunista que, após 1989, obtiveram cargos como membros de concelhos locais, secretários de estado, etc. Um dos mais interessantes tipos de empresas é o que faz doações aos inimigos políticos. Esta circunstância mostra que as relações de poder são mais importantes do que as políticas e que os políticos de diferentes partidos podem colaborar de modo a obterem acesso a fundos ou poder¹⁶.

Mas uma das principais questões relacionadas com o sucesso é a de saber como é que as grandes empresas – doadoras ou não – conseguem monopolizar o mercado. De acordo com os nossos interlocutores, muitos dos concorrentes bem-sucedidos já não necessitam de “viciar” os processos de contratação pública porque possuem os recursos financeiros e humanos para ganharem os contratos de modo justo. Ainda assim, ao olharmos para o seu histórico, podemos ver que há momento-chave em que foram apoiadas por políticos de várias maneiras: legislação vantajosa, políticos na administração ou doadores, contratos viciados, etc. A nossa pesquisa mostrou que quase 75% das 30-40 empresas de construção e consultadoria, em termos de valores de contratos com fundos da EU, têm ligações diretas com partidos políticos, ou são por eles controladas, ou têm processos-crime por fraude, evasão fiscal ou lavagem de dinheiro.

Usando indevidamente os recursos públicos: mecanismos e resultados

Um dos objetivos da pesquisa foi o de identificar os principais canais através dos quais é feito o uso indevido de recursos públicos e qual o seu destino. E identificámos uma série desses mecanismos, com base na recolha de dados e análise de processos-crime que resultaram em condenações. Alguns deles estão relacionados com clientelismo, o que significa essencialmente medidas de apoio para atribuir fundos a presidentes de câmaras ou presidentes de conselhos provinciais amistosos, enquanto outros estão relacionados com corrupção.

¹⁶ Ler mais sobre estas empresas no relatório do EFOR, *Dinheiro e Política - as ligações entre a contratação pública e os partidos políticos*, <http://expertforum.ro/en/report-money-and-politics/>

Os métodos mudaram ao longo dos tempos e estão a tornar-se cada vez mais sofisticados. Nos últimos anos, os casos de caixas ou malas com dinheiro “sujo” usado para o financiamento de eleições tornaram-se mais raros e foram substituídos por contratos. Por exemplo, uma via comum para canalizar fundos é o uso de contratos de consultadoria, os quais, em muitos casos, são fictícios ou sobrevalorizados. É difícil avaliar o produto final uma vez que o tempo de laboração ou os produtos finais podem ser facilmente manipulados. Alguns políticos usam as suas próprias empresas, ou empresas amistosas, para fazerem o trabalho sujo e para canalizem os recursos.

Os mecanismos mais comuns para a fraude ou uso indevido de recursos públicos são os seguintes:

- Atribuição preferencial de fundos (Fundo de Reserva, PNDL, etc.) a algumas administrações locais da mesma cor partidária, gerando dependência para com a administração central;
- Manipulação da legislação de modo a criar exceções ou mais direitos para algumas autoridades contratantes (i.e., as Portarias Governamentais de Emergência 6 e 9/2017¹⁷);
- Coagindo os decisores locais (por exemplo, presidentes de câmaras), por intermédio do presidente de um conselho provincial ou outro dirigente político, a votarem em troca da aprovação de fundos (por exemplo, do Programa Nacional para o Desenvolvimento Local);
- Pagando uma comissão ou suborno (normalmente 10-20% do contrato) à autoridade contratante para ganharem o processo de contratação ou aprovarem pagamentos por trabalhos já executados por empresas;
- Usando contratos de consultadoria falsos ou sobrevalorizados para encobrirem o financiamento ilegal da campanha;
- Usando documentos falsos para obterem fundos / alteração do destino dos fundos da UE;
- Obtendo fundos em situações de conflito de interesses:

¹⁷ <http://www.nineoclock.ro/senate-has-adopted-geo-6-basescu-it-is-an-ordinance-in-the-psd-style/>

- o decisor é o acionista, o administrador ou está no controlo da empresa por qualquer outra forma e usa o cargo público para obter contratos para a empresa;
- potencial conflito de interesses: a existência de empresas cujos proprietários trabalham ou trabalharam em organismos públicos, tais como CNADNR ou MDRAP;
- Políticos pedindo às empresas diversos produtos ou serviços para campanhas eleitorais / empresas oferecendo produtos ou serviços;
- Obtendo fundos ilegalmente sob o pretexto de organização de eventos públicos, pagando honorários de participação que na realidade cobrem campanhas políticas;
- Nomeando pessoas próximas de partidos políticos para cargos-chave (por exemplo, a dirigir empresas detidas pelos estado) para facilitarem a obtenção de contratos públicos; parte do dinheiro a ir para o partido¹⁸.

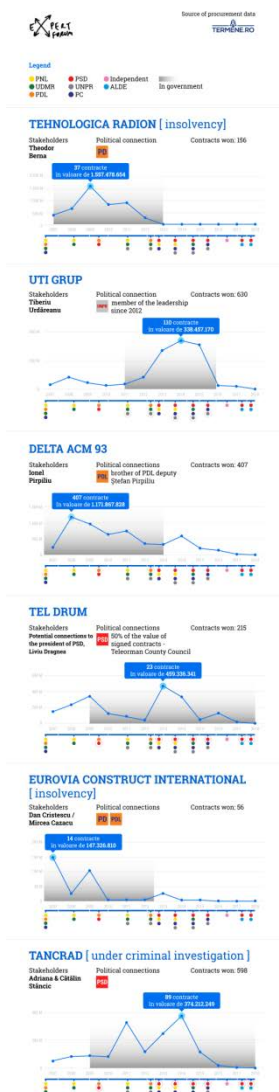
Algumas das vulnerabilidades recorrentes relacionadas com a contratação pública que podem conduzir à fraude ou uso indevido de dinheiros públicos - identificadas durante a nossa pesquisa e não-exaustivas - são as seguintes:

- Conflitos de interesses; empresas com ligações a partes interessadas nas autoridades contratantes ou a níveis superiores;
- Influência política em decisão relacionada com os resultados da contratação / pressões dos dirigentes dos organismos ou de políticos;
- Contratos múltiplos e coincidentes para os mesmos investimentos, de diferentes origens financeiras (por exemplo, contratos relacionados com inundações);
- Contratação sistemática, para estudos de viabilidade ou consultadoria, com as autoridades locais de um determinado distrito ou região;
- Fraca qualidade dos estudos de viabilidade que se reflete na sobreavaliação do valor estimado; estudos “copiar-colar” que são vendidos a várias autoridades

¹⁸ Ver infografia detalhada com os mecanismos descritos:
<http://expertforum.ro/banipolitica/>

contratantes ou estudos que já tinham sido feitos e são refeitos para o recebimento de fundos adicionais;

- Documentação básica e envolvimento da mesma empresa em várias fases do procedimento; especificações feitas à medida para determinadas empresas; pouca clareza na seleção ou critérios de avaliação;
- Abuso dos processos de negociação;
- Abuso de fundamentos de emergência para justificar o uso de processos não-competitivos ou abreviados;
- Alterações dos termos do contrato após da conclusão do contrato;
- Falta de competência profissional do pessoal das autoridades contratantes, sobretudo nos municípios rurais.

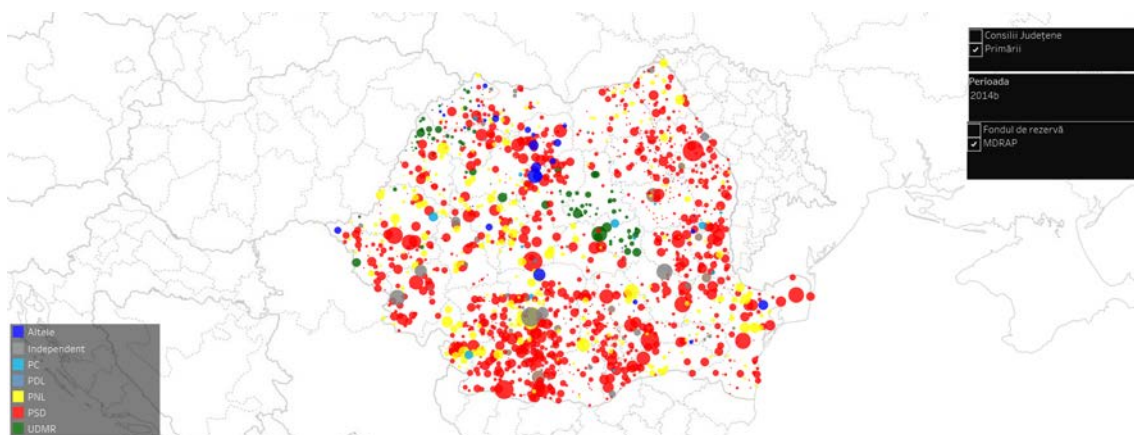


Além do mais, a análise de dados mostra que podemos estabelecer ligações entre o sucesso de algumas empresas e a liderança política desse mesmo período. Alguns dos principais concorrentes registaram picos invulgares nos seus registos de contratação pública que podem ser interpretados como uma anomalia. Pode ser normal que uma empresa tenha um período melhor ou pior na sua atividade, mas podemos interpretar como uma ajuda política o facto de um concorrente específico deixar de receber contratos após eleições nacionais ou após a queda de um determinado partido. Tais exemplos podem ser observados na infografia junta. Estas são apenas empresas exemplificativas, mas não são as únicas que se enquadram neste padrão.

Quando falamos sobre o destino de fundos, acreditamos que a maioria dos políticos que usam indevidamente recursos públicos estão interessados nos seus próprios lucros e não estão a usar meios ilegais apenas para benefício do partido; portanto, apenas uma parcela muito reduzida dos fundos ou bens é entregue ao partido para atividades eleitorais, campanhas de difamação, recrutamento de membros, membros de conselhos locais ou agitadores do partido (party trolls).

Uma conclusão importante é que os dinheiros nacionais são mais vulneráveis que os fundos da UE, devido à falta de mecanismos de controlo rigoroso e aos mecanismos politizados de atribuição. Portanto, o dinheiro proveniente dos fundos da Reserva ou Intervenção geridos pelo Governo ou do PNDL pode ser conectado com interesse políticos, tanto em termos de atribuição como de contratação pública. Ainda assim, os fundos da UE não são à prova de fraude, embora o sistema de controlo e auditoria seja muito mais complexo e demorado.

O Fórum de Peritos desenvolveu um Índice que mede o grau de clientelismo nas atribuições de verbas do governo central às autarquias locais. A medição mostra que em 2007 um presidente de câmara do partido no poder tinha três vezes mais oportunidades de obter dinheiro que um da oposição. Em 2012-2006 (sic) a relação era de 2/1. Vale a pena referir que todos os partidos no poder usaram este tipo de mecanismo. E a atribuição de verbas cresceu sobretudo em anos eleitorais, como incentivo para os presidentes de câmaras que trazem votos para o partido.



Ver mais detalhes no Mapa de Clientelismo do EFOR - www.expertforum.ro/en/clientelism-map.

A situação é semelhante se analisarmos o modo como têm lugar os processos de contratação pública. Em cerca de 25% dos distritos 4-5 empresas das 50-60 obtêm 50-60% dos fundos; esta percentagem ilustra uma espécie de monopólio, especialmente se tivermos em consideração que têm ligações políticas ou possuem cadastro criminal por desvio de fundos, fraude, evasão fiscal, viciação do contrato, etc. Além disso, entre 40% e 60% dos processos não têm o nome do vencedor introduzido na plataforma oficial de contratação. No caso do Fundo de Reserva,

existem situações de monopólio local ou regional, especialmente quando uma grande parte do contrato tem lugar através de compras ou negociações diretas sem publicação.

Um primeiro passo para resolver estas questões consiste no aumento da transparência, publicitação de procedimentos e explicações relativas à decisão de atribuição de fundos. Se pegarmos no PNDL, por exemplo, os dados existentes são confusos e insuficientes. Nenhuma estatística foi publicada relativamente ao modo como o dinheiro foi gasto ou ao sucesso do programa, embora mais de 6,3 mil milhões de EUR tenham sido atribuídos para o PNDL 2 (2017-2020). A fraca qualidade de dados continua a ser a maior vulnerabilidade. As bases de dados não estão interligadas, embora (por vezes) contenham os mesmos indicadores ou informação, ao mesmo tempo que números incorretos e incompletos no SEAP (a plataforma oficial de contratação pública) distorcem as conclusões.

Em segundo lugar, identificámos uma notória falta de comunicação e colaboração entre os organismos públicos que supervisionam os fundos, quer falemos dos que fazem a monitorização da contratação pública, o Tribunal de Contas, as autoridades fiscais ou as de investigação. Portanto, para identificar os padrões que ilustrámos e para os examinarmos, é indispensável uma colaboração interinstitucional mais próxima.

Por último, há a necessidade de uma vontade política e visão para deter o uso indevido de dinheiros públicos, e isto pode ser o mais difícil de fazer. Os presidentes de câmaras são mantidos num estado de dependência face ao governo central¹⁹, especialmente se tivermos em consideração que 2/3 dos municípios na Roménia não conseguem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, os fundos nacionais chegam como um apoio constante do partido no poder; quando um novo partido chega ao poder, o presidente da câmara pode estar mais interessado em trocar de orientação política e ir em direção ao dinheiro²⁰.

¹⁹ Ler mais sobre os custos do clientelismo e atribuição de verbas ao jeito de “bazar” no relatório anual do EFOR para 2018 *The bazaar governance*, <http://expertforum.ro/en/annual-report-2018/>

²⁰ Em setembro - outubro de 2014, segundo o GEO 55, um total de 552 presidentes de câmaras de um universo de mais de 3186 mudou de partido, maioritariamente para o PSD. A razão está sobretudo relacionada com as eleições presidenciais organizadas no final de 2014. O Tribunal Constitucional pronunciou-se e decretou que a decisão é inconstitucional. Nenhum dos presidentes das câmaras perdeu o mandato. Mais detalhes sobre o Mapa de Migração Política do EFOR em <http://expertforum.ro/en/political-migration/>

UMA ABORDAGEM BASEADA EM DADOS

Implementação e eficácia do sistema francês de divulgação de interesses e de património

David Ginocchi (França)

Chefe da Divisão de Assuntos Jurídicos

Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública, França

Introdução – a Alta Autoridade: uma instituição independente para a integridade na vida pública

As Leis de 11 de outubro de 2013 sobre transparência na vida pública, que criaram a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública, foram redigidas e discutidas de modo a abordarem questões da arquitetura institucional francesa no que respeita à exemplaridade e transparência na vida pública. Procurou-se confiar a regulamentação da integridade pública a uma única autoridade, totalmente independente e mais eficaz, encarregada de fazer cumprir o controlo de declarações de património e de interesses, impedindo conflitos de interesses – uma noção definida pela primeira vez na legislação francesa –, aconselhando e orientando os titulares de cargos públicos ou as instituições e promovendo a transparência na vida pública.

Desde a sua criação em 2013, várias leis alargaram o âmbito de atuação e as missões da Alta Autoridade. Entre elas a Lei de 9 de dezembro de 2016 (relativa à transparência, luta contra a corrupção e modernização da vida económica) que estabeleceu um registo *online* de *lobbying* público para informar os cidadãos sobre as relações entre os *lobbyists* e as autoridades públicas.

Em conformidade com a lei francesa, a Alta Autoridade é uma “autoridade administrativa independente”: é um órgão permanente da estrutura administrativa, responsável por garantir a integridade entre os titulares de cargos públicos franceses, mas o Governo não lhe pode dar instruções ou ordens para tomar qualquer ação. Por conseguinte, a instituição não responde perante o poder executivo e apenas está

sujeita a auditoria por parte do Tribunal de Contas e do Parlamento (e.g., audições, comissões parlamentares de inquérito) e ao controlo dos tribunais administrativos e judiciais.

Para garantir a sua independência, a Alta Autoridade é composta por um conselho colegial de nove membros, responsável pela tomada das principais decisões da instituição. Para além do seu Presidente, nomeado pelo Presidente da República francesa de acordo com um procedimento estabelecido na Constituição, têm assento seis membros dos mais altos órgãos judiciais franceses (Tribunal de Contas, Supremo Tribunal - *Cour de cassation* -, Conselho de Estado), juntamente com dois membros designados pelos presidentes de cada uma das Câmaras do Parlamento. Os membros da Alta Autoridade são nomeados através de votos colegiais para evitar juízos individuais e de acordo com o princípio da paridade de género. Servem um mandato de seis anos não-renovável e não-revogável e não podem receber nem obter ordens ou instruções do Governo.

Os membros da direção da Alta Autoridade estão abrangidos por normas éticas rígidas e pelo sigilo profissional, condições estipuladas nas normas de procedimento da instituição. Tal como todos os membros da direção de autoridades administrativas independentes, têm de apresentar declarações de património e de interesses à Alta Autoridade, observando normas rígidas uma vez que estas são verificadas pela própria instituição. Contudo, ao contrário de outros membros da direção de autoridades administrativas independentes, as suas declarações são tornadas públicas e estão disponíveis *online*. Sob a autoridade do Presidente, os 50 membros do pessoal da Alta Autoridade estão repartidos por 6 divisões, coordenadas por um secretariado-geral. Cerca de 20 relatores adicionais em laboração a tempo parcial, pertencentes às mais altas jurisdições francesas, completam a força laboral da autoridade e intervêm para liderar investigações complexas.

O âmbito de aplicação das Leis de 11 de outubro de 2013 abrangia inicialmente cerca de 10.000 titulares de cargos públicos. Aumentou exponencialmente desde então, abrangendo cerca de 15.800 titulares de cargos públicos em 1 de janeiro de 2018. Os

seguintes, eleitos e não-eleitos, titulares de altos cargos públicos têm agora de apresentar declarações eletrónicas de património e/ou declarações de interesses à Alta Autoridade:

- ❖ Membros do Governo: um processo de pré-votação pode ter lugar antes da sua nomeação;
- ❖ Membros do Parlamento;
- ❖ Candidatos a eleições presidenciais (as declarações são publicadas pelo menos duas semanas antes da primeira volta);
- ❖ Membros franceses do Parlamento Europeu;
- ❖ Altos titulares de cargos públicos eleitos para a administração local (presidentes de conselhos regionais ou departamentais, presidentes de câmaras com 20.000 habitantes ou mais, etc.);
- ❖ Funcionários públicos com altos cargos nomeados pelo Conselho de Ministros (embaixadores, prefeitos, diretores da administração central, Secretários-gerais, etc.);
- ❖ Conselheiros do Presidente da República, Ministros, Presidentes da Assembleia Nacional e do Senado, mas também diretores, diretores-adjuntos e chefes de gabinetes de altos titulares de cargos públicos eleitos para a administração local, etc.;
- ❖ Membros do Conselho Superior da Magistratura

o Em França não existe qualquer instituição específica encarregada do controlo de declarações de património e de interesses dos juízes. Disposições referentes a essa obrigação e controlo foram incluídas na Lei n.º 2016-1090 de 8 de agosto de 2016 relativas a garantias estatutárias, obrigações éticas e recrutamento de magistrados e ao Conselho Superior da Magistratura, mas foram censuradas pelo Conselho Constitucional através da sua decisão n.º 2016-732. O

Conselho Constitucional considerou que, submetendo apenas os magistrados mais importantes a uma declaração de património, a lei não observava o princípio de igual tratamento entre todos os juízes. Não obstante, todos os membros do poder judicial têm de apresentar uma declaração de interesses ao Presidente do seu tribunal ou ao seu superior do Ministério Público;

- ❖ Membros de autoridades administrativas independentes;
- ❖ Dirigentes de entidades de capitais públicos;
- ❖ Alguns funcionários públicos e titulares de cargos militares;
- ❖ Presidentes de federações desportivas, ligas profissionais de desporto e comités organizadores de importantes eventos desportivos (como as Olimpíadas de 2024).

1. Obtendo uma imagem mais clara dos titulares de cargos públicos

Um dos raciocínios por detrás da criação da Alta Autoridade foi permitir aos cidadãos conhecerem melhor estes titulares de cargos públicos a fim de se certificarem de que não beneficiam ilegalmente dos seus cargos e que os interesses privados não interferem com os processos de tomada de decisões públicas.

Uma fase específica do processo aplica-se a futuros Membros do Governo e surge ainda antes da sua nomeação. Na verdade, a Alta Autoridade efetua um escrutínio prévio aos membros do governo ao implementar uma verificação preliminar, tanto das suas declarações de rendimentos como da divulgação dos seus interesses. No seguimento de um escândalo nos primeiros anos de existência da Alta Autoridade e da renúncia de um ministro após algumas horas em funções, esta tornou-se uma prática antes de cada nomeação e, desde 2017, está incluída nas Leis de 11 de outubro de 2013.

Os titulares de cargos públicos que se enquadrem no âmbito de aplicação acima referido devem apresentar à Alta Autoridade, nos dois meses seguintes à sua entrada em funções ou no início do seu mandato, duas declarações: uma declaração de património e uma declaração de interesses.

As declarações destinam-se a fornecer uma imagem precisa do património e dos interesses detidos por um titular de cargo público em determinado momento. Instruções de preenchimento publicadas pela Alta Autoridade especificam modalidades práticas, prazo para entrega das declarações, o exato conteúdo de cada declaração, as modalidades – caso se apliquem – de publicação destas declarações, como devem assinalar qualquer evolução no seu património ou nos seus interesses ou como obter apoio para preencher a declaração.

A DECLARAÇÃO DE INTERESSES INCLUI A SEGUINTE INFORMAÇÃO

- > Detalhes de identificação e contacto
- > Atuais atividades profissionais privadas
- > Atividades profissionais privadas nos últimos cinco anos
- > Atividades de consultadoria nos últimos cinco anos
- > Cargos nos órgãos de gestão de organizações ou empresas públicas ou privadas, à data de início de funções no cargo ou durante os últimos cinco anos
- > Participações financeiras diretas no capital de uma empresa, à data de início de funções
- > Atividades empresarias desempenhadas a partir da data da eleição pelo cônjuge ou parceiro
- > Cargos não remunerados que poderão gerar um conflito de interesses
- > Deveres e cargos sujeitos a eleição que estão a ser desempenhados à data de início de funções

Os titulares de cargos públicos que se enquadrem no âmbito de aplicação destas obrigações devem preencher uma declaração de interesses nos dois primeiros meses após a sua eleição ou nomeação. No caso de uma alteração substancial dos interesses do titular do cargo público (novas atividades ou envolvimento, alteração da atividade profissional do cônjuge ou companheiro/a, alteração substancial nas carteiras de

títulos, etc.), este deve atualizar a [declaração]. Este instrumento é uma das ferramentas à disposição da Alta Autoridade para cumprir a sua missão de prevenção de conflitos de interesses.

O segundo instrumento, a declaração de património, inclui:

RELATIVAMENTE À DECLARAÇÃO DE PATRIMÓNIO, OS TITULARES DE CARGOS PÚBLICOS DEVEM ESPECIFICAR

- > A sua situação pessoal (nome, estado civil, detalhes de contacto pessoal, etc.)
- > Bens imóveis (casa, apartamentos, terrenos, etc.)
- > Valores mobiliários (ações numa empresa, por exemplo)
- > Seguros de vida
- > Contas bancárias
- > Bens móveis (mobiliário, obras de arte, joias, dinheiro vivo, etc., com valor igual ou superior a 10.000 EUR)
- > Veículos motorizados (carros, barcos, aeronaves)
- > Ativos intangíveis ou clientes, missões e funções desempenhadas
- > Outros bens, incluindo contas correntes de empresas até 10.000 EUR, ou opções de aquisição de ações superiores a 10.000 EUR
- > Bens móveis, bens imóveis e contas bancárias que possua em países estrangeiros
- > Passivo
- > E, na declaração de fim do cargo, proventos obtidos desde o início do mandato no cargo ou início das funções relativamente às quais a declaração é redigida

* Apenas o património que possua nos termos do regime geral de bens com o cônjuge ou parceiro tem de ser declarado. Se o regime matrimonial for diferente, o património do cônjuge ou parceiro não tem de ser declarado. Os ascendentes e descendentes não estão abrangidos pelas declarações de interesses ou património.

Os titulares de cargos públicos que devam entregar declarações à Alta Autoridade também têm de o fazer nos dois meses seguintes à sua nomeação ou eleição. Têm também de entregar uma declaração de fim do mandato ou do cargo o mais tardar dois meses após o término das suas funções ou, no caso de titulares de cargos públicos que foram eleitos, antes do final do mandato. Nesse intervalo, devem atualizar a sua declaração de património em caso de alterações significativas (herança, aquisição de um imóvel, etc.). Contudo, caso o tenham feito no ano anterior não têm de entregar uma nova declaração de património, exceto no caso de uma modificação substancial do património.

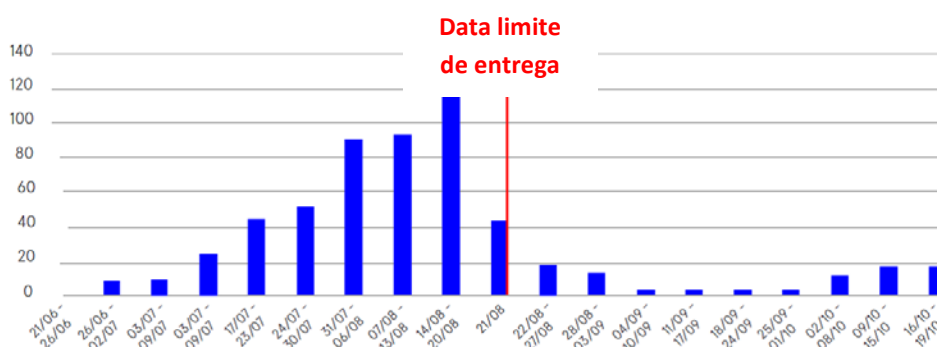
A finalidade subjacente à declaração de património é a de verificar que o exercício de um mandato ou funções não ocasionou uma inexplicável variação da riqueza. Deste

modo, a Alta Autoridade controla a variação do património durante o mandato ou o exercício de funções.

2. Tornando públicos os interesses e o património

Nos termos da lei francesa, algumas das declarações coligidas têm de ser publicadas no *website* da Alta Autoridade e num formato de dados abertos e, para um pequeno número, em departamentos do Governo local.

Em outubro de 2017, por exemplo, a Alta Autoridade publicou todas as declarações de interesses e atividades dos 577 Membros da Assembleia Nacional em início de funções, após as eleições legislativas de 2017.



Das 577 declarações de Deputados:

- 487 foram recebidas em conformidade com os prazos;
- 84 depois do prazo fixado, após insistências;
- 6 ainda estavam em falta em 19 de outubro, quando todas as declarações dos Deputados foram tornadas públicas no *website*.

A Alta Autoridade publica as declarações após terem sido verificadas, de modo a permitir o acesso de todos a informação completa e correta e acompanhar as

declarações de uma explanação pública no caso de a Alta Autoridade identificar uma irregularidade. Nos termos do Artigo 5.º e do Artigo 12.º da Lei n.º 2013-907 de 11 de outubro de 2013 sobre a transparência em público, o conteúdo das declarações de património e da declaração de interesses dos membros do Governo e dos membros do Parlamento são tornadas públicas nos três meses seguintes à receção do parecer da administração fiscal sobre as suas declarações. Contudo, em períodos especialmente exigentes (renovação da Assembleia Nacional, Senado, etc.), considerando os recursos humanos da Alta Autoridade e a implementação de uma abordagem contraditória que permite aos interessados justificarem ou completarem a informação apresentada, verificaram-se atrasos ou é expectável que tal aconteça.

As declarações publicadas continuam *online* até ao final do mandato ou das funções. Quando a declaração é preenchida após o termo do mandato ou das funções, o seu conteúdo permanece acessível por um período de seis meses após essa data.

Um dos principais objetivos das Leis de 11 de outubro de 2013 foi o de proteger a transparência na vida pública através da publicação destas declarações no *website* de um modo reutilizável. Em 15 de outubro de 2016, a divulgação *online* tornou-se obrigatória e todas as declarações são agora preenchidas *online*, o que tornou possível publicar os seus conteúdos em formato de dados abertos (*open data*) a partir de 2017. Foi uma das prioridades de 2017 com a conceção e implementação de um registo de *lobbying*, o qual foi lançado em 3 de julho de 2017. A lista das explanações publicadas está disponível no *website* da Alta Autoridade e também na plataforma data.gouv.fr. São publicados em regime de *open license*. Isto permite, em particular, uma grande liberdade de reutilização da informação, de adaptação e exploração comercial de dados e de promoção da qualidade das fontes, sendo que a única restrição é a menção das fontes.

Em 2017, um ano de eleições em França, vários conjuntos de declarações foram publicados para que os cidadãos pudessem escrutinar os dirigentes de cargos públicos. Foi o que aconteceu em março de 2017 com a publicação de declarações de candidatos à eleição presidencial. Estas declarações são as únicas que são publicadas

sem serem controladas, uma vez que a Alta Autoridade não foi mandatada para o fazer. Com a sua publicação, 250.000 páginas foram visualizadas em 48 horas no *website*. Então, em outubro de 2017, as declarações de interesses e atividades de Membros da Assembleia Nacional em início de funções foram publicadas após a conclusão do seu controlo. 200.000 páginas foram visualizadas nas 48 horas subsequentes. Em comparação, 20.000 páginas foram visualizadas nos três dias anteriores a esta publicação. Isto significa que as páginas visualizadas em 48 horas igualaram o número de páginas visualizadas durante as 6 semanas anteriores. E é de notar que 72% dos utilizadores que consultaram os *websites* nesse período do ano consultaram várias páginas, o que leva a crer que os cidadãos fizeram pesquisas para mais do que uma declaração.

Para além do interesse de jornalistas e cidadãos anónimos por este exercício, a publicação de declarações de interesses e atividades num formato de dados abertos proporciona às organizações da sociedade civil a possibilidade de participarem na deteção de conflitos de interesses. Na verdade, a Alta Autoridade irá provavelmente reabrir verificações se os serviços e a monitorização diária do Colégio destacarem novos desenvolvimentos e em caso de alertas provenientes de organizações da sociedade civil ou de qualquer cidadão. Uma tal abertura aos cidadãos e à sociedade civil foi na verdade reconhecida nas leis de 11 de outubro de 2013, sob a forma de aprovação para a remessa a organizações anticorrupção da sociedade civil. Neste aspeto, as leis reconheceram-lhes a possibilidade de remessa para a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública sempre que tenham conhecimento de uma situação ou factos que possam constituir uma violação das diversas obrigações previstas na lei.

3. Dois componentes complementares de um controlo rigoroso

Uma primeira verificação formal dos dados divulgados tem lugar no momento da receção de qualquer declaração. Trata-se de uma dupla verificação: assegurar que os

titulares de cargos públicos que submetem a declaração se enquadram no âmbito de atuação da Alta Autoridade (verificação de elegibilidade) e que as declarações estão completas (verificação de conformidade).

Após a receção e a primeira verificação sistemática formal de ambas as declarações, a conformidade correção e coerência do conteúdo são posteriormente verificadas para garantir que não existem omissões, más avaliações ou falhas. Este controlo segue duas lógicas complementares. Por um lado, a monitorização de uma declaração de património tem em vista três objetivos: verificar a coerência da declaração, detetar quaisquer omissões substanciais ou uma variação inexplicável do património e prevenir o enriquecimento ilícito. E, por outro lado, a monitorização de uma declaração de interesses permite prevenir conflitos de interesses. Na verdade, a identificação de tais situações no processo de controlo pode ter várias consequências dependendo do tipo de conflito de interesses.

Pela primeira vez no Direito Francês, a Lei de 11 de outubro de 2013 sobre a transparência na vida pública definiu a noção de conflito de interesses como “uma situação em que um interesse privado ou público interfere com um interesse público de tal modo que influencia ou aparenta influenciar o desempenho independente, imparcial e objetivo de um dever”.

Esta disposição evidencia três critérios para definir conflito de interesses. Em primeiro lugar, o titular de cargo público deve deter um interesse, que pode ser direto ou indireto, privado ou público, material ou moral. Em segundo lugar, este interesse deve interferir com o exercício de um dever público. E, finalmente, esta interferência pode influenciar, ou aparentar influenciar, o “desempenho independente, imparcial e objetivo de um dever”: existe um conflito de interesses quando a interferência é suficientemente forte de modo a levantar dúvidas razoáveis quanto à capacidade do titular de cargo público para desempenhar objetivamente as suas funções.

Com base no controlo da declaração de interesses, mas também em investigações, quando é detetada uma situação de conflito de interesses a Alta Autoridade tem diferentes mecanismos de ação:

- A Alta Autoridade pode recomendar uma solução adequada para impedir ou suspender um conflito de interesses. As opções podem ser a revelação do interesse problemático, a reorganização do trabalho (para evitar que alguém lide com um assunto ligado ao seu interesse) ou o afastamento de um interesse;
- Se a situação não ficar resolvida, a Alta Autoridade pode emitir injunções contra os titulares de cargos públicos (exceto membros do Parlamento) intimando-os a cessarem a atividade que está a causar o conflito de interesses. A injunção pode ser tornada pública e pode ser transferida para o ministério público. Qualquer incumprimento constitui uma infração criminal suscetível de ser punida com uma pena de prisão de um ano e uma multa de 15.000 EUR. Até agora, este poder de injunção nunca foi utilizado.

Para além da primeira verificação formal e da verificação sistemática de todas as declarações de interesses, algumas delas são sujeitas a um controlo mais aprofundado.

Cinco motivos podem levar a esse processo mais aprofundado de verificação:

- Uma denúncia específica;
- O facto de, após verificação formal, as declarações serem visivelmente incompletas, terem sido enviadas depois dos prazos ou estarem incorretas;
- Alertas (organizações da sociedade civil, cidadãos, outros organismos, etc.);
- Uma verificação aleatória, através de seleção transversal a todas as categorias de pessoas que apresentaram declarações por escolhas aleatórias geradas por computador;
- Anomalias detetadas no controlo da variação de património durante o mandato ou o período no cargo.

Um parceiro muito importante da Alta Autoridade nas suas missões de controlo é a administração fiscal. Em 2016, a Alta Autoridade e a administração fiscal assinaram um protocolo para clarificar as suas relações. Desde janeiro de 2017, os membros do pessoal da Alta Autoridade estão autorizados a ligarem-se diretamente a algumas das bases de dados e aplicações da administração fiscal para efetuarem verificações de rotina, especialmente para avaliarem imóveis, acederem à lista de contas bancárias registadas ou acederem a informação cadastral. Mas a administração fiscal continua a ser um parceiro poderoso para verificar o rendimento de titulares de cargos públicos, aceder e coligir outra informação (informação bancária ou notarial, auxílio internacional em relação a património que possuam no estrangeiro, etc.).

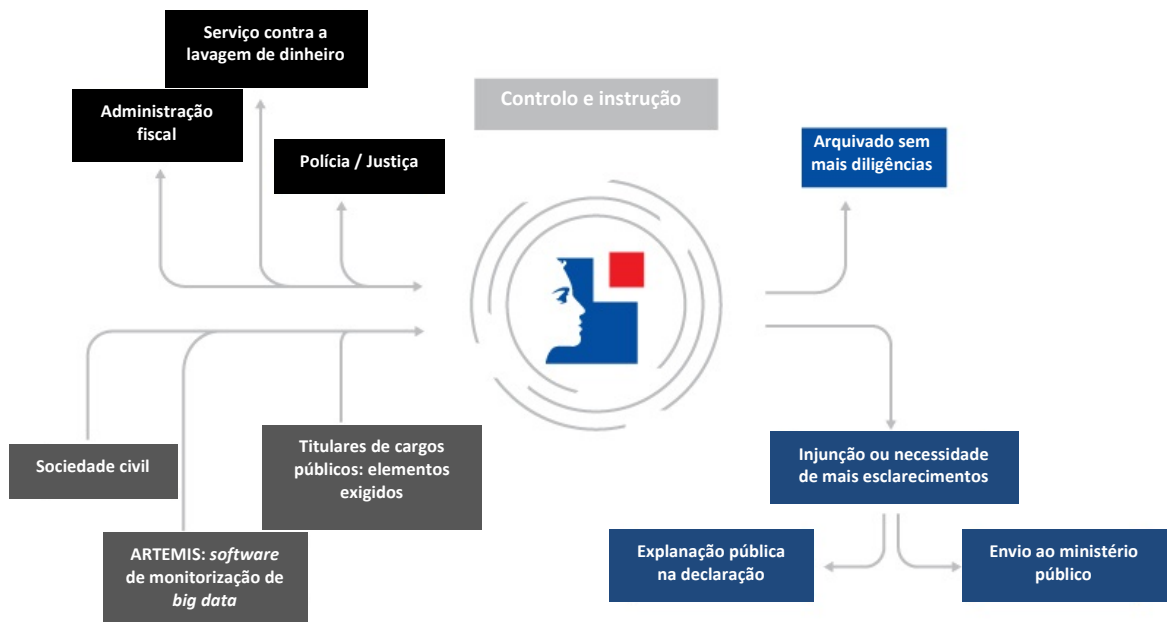
Para além disso, a cooperação entre o serviço nacional contra a lavagem de dinheiro e a Alta Autoridade foi alvo de desenvolvimentos legislativos em dezembro de 2016. O serviço contra a lavagem de dinheiro e a Alta Autoridade podem agora partilhar informação relevante para os respetivos processos de controlo e investigação. Um protocolo entre as duas instituições foi assinado em setembro de 2017. Relativamente à cooperação com os tribunais, um memorando da Diretoria para os Assuntos Criminais e Perdões e uma diretiva do Procurador-Geral para os magistrados que se ocupam de assuntos financeiros foi redigida e assinada para formalizar procedimentos de intercâmbio de informação com o ministério público e tribunais de contas.

A Alta Autoridade também utiliza várias bases de dados que estão disponíveis ao público (abertas ou mediante subscrição), tais como registos comerciais, etc. Tal como referido relativamente ao controlo de declarações de interesses, um *software* interno foi desenvolvido e está atualmente a ser usado para centralizar toda a informação (notícias, *social media*, bases de dados, etc.) sobre titulares de cargos públicos que se enquadrem no âmbito das missões confiadas à Alta Autoridade.

Na fase contraditória dos processos de controlo, é permitido aos titulares de cargos públicos justificarem o conteúdo das suas declarações e atualizarem a sua declaração de interesses, se necessário. Apenas para o ano de 2017, foram preenchidas 606 alterações a declarações de património. Este número inclui as atualizações e correções

após troca de informação com os serviços da Alta Autoridade, mas também alterações substanciais declaradas por titulares de cargos públicos à medida que ocorreram (herança, venda de uma casa ou terreno, etc.), de modo a notificarem a Alta Autoridade desse facto, tal como previsto na lei.

Fontes de informação, parcerias interinstitucionais e resultados dos processos de controlo



No final do processo de monitorização, a Alta Autoridade tem poderes para:

- encerrar a revisão;
- emitir um parecer público relativamente à falta de informação “completa, exata e verdadeira” da declaração, após ter dado ao interessado a oportunidade de enviar os seus comentários;
- nos casos mais problemáticos, enviar o caso para o ministério público, que então decidirá se inicia ou não uma investigação criminal. Relativamente aos

membros do Parlamento, o processo também deve ser enviado ao Gabinete da assembleia competente.

De um modo geral, o controlo de ambas as declarações está estreitamente interligado. Por exemplo, a Alta Autoridade enviou ao ministério público ambas as declarações de um titular de cargo público que se tinha esquecido de declarar uma conta bancária, tanto na sua declaração de interesses como de património. Além disso, a declaração de interesses serve de suporte ao controlo da variação de património nas declarações de património (quotas em empresas, interesses invulgares ou atividades remuneradas, etc.) e pode ajudar a detetar infrações criminais, tal como a obtenção de uma vantagem ilegal que é um crime grave previsto no Artigo 432.º, n.º 12, do Código Penal francês. Essas ferramentas também podem fornecer mais indícios a processos judiciais em curso relacionados com fraude, por exemplo, ou lavagem de dinheiro. Devem portanto ser usadas em estreita cooperação com as autoridades judiciais.

4. Sanções claras impostas

Se a direção da Alta Autoridade identificar potenciais infrações, várias sanções podem ser aplicadas.

No que diz respeito à declaração de património, o Artigo 26.º da Lei de 11 de outubro de 2013 estipula que “se uma das pessoas referidas nos Artigos 4.º ou 11.º desta Lei não preencher uma das declarações previstas nos referidos Artigos, não declarar uma parte substancial do seu património ou dos seus interesses ou se fornecer uma avaliação inexata do seu património, ser-lhe-á aplicada uma pena de três anos de prisão e uma multa de 45.000 EUR”.

Penas adicionais podem ser aplicadas sob a forma de perda de direitos cívicos, em conformidade com os Artigos 131.º, n.º 26, e 131.º, n.º 26, al. 1, do Código Penal, bem como a proibição de exercer cargo público, em conformidade com o Artigo 131.º, n.º 27 do mesmo Código.

Além disso, se os titulares de cargos públicos sujeitos a nomeação que são enumerados na secção III do Artigo 11.º da Lei n.º 2013-907 de 11 de outubro de 2013 não apresentarem uma declaração após o prazo de dois meses, a sua nomeação é considerada nula.

No que respeita à declaração de interesses, se o conflito de interesses preencher os critérios de infração criminal estabelecidos no Artigo 432.º, n.º 12, do Código Penal (obtenção de uma vantagem ilegal), tal pode conduzir à aplicação de uma pena de 5 anos de prisão, uma multa de 500.000 EUR e a impossibilidade de ser nomeado para qualquer cargo público por um período máximo de 10 anos.

Na prática, os processos de controlo resultaram no envio de uma declaração ao ministério público por entrega incorreta em 30 casos desde 2013, por infrações previstas na Lei sobre a transparência na vida pública: 9 em 2014-2015, 12 em 2016 e 9 em 2017. Em comparação, a anterior comissão administrativa tinha enviado 12 processos para os tribunais em 25 anos de existência mas apenas um terminou com uma condenação efetiva.

Todos os casos enviados ao ministério público foram, até agora, alvo de investigações judiciais sistemáticas e processos. As primeiras sanções definitivas foram pronunciadas em 2016 e alguns exemplos incluem:

- em abril de 2016: 6 meses de pena suspensa e uma multa de 60.000 EUR para um senador;
- em setembro de 2016: impossibilidade de ser nomeado durante 1 ano, 2 meses de pena suspensa e uma multa de 5.000 EUR para um antigo ministro;
- em novembro de 2016: uma multa de 45.000 EUR para um membro da Assembleia Nacional;
- em outubro de 2017: 4 meses de pena suspensa e uma multa de 30.000 EUR para um antigo membro da Assembleia Nacional.

WORKSHOP PARALELO DOS ORGANISMOS DE CONTROLO POLICIAL

(POLICE OVERSIGHT BODIES – POB)

NOTA: Aconselha-se a leitura da apresentação das conclusões deste *workshop* em sede de Sessão Plenária 5, de fls. 176 a 184.

16 nov. 2017

Recomendações: Ferramentas para a mudança

Monique Stirn (Luxemburgo)

Vice-Presidente-Adjunta da EPAC/EACN

Inspetora-Geral de Polícia

Inspeção-Geral da Polícia - IGP



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Sécurité intérieure

Inspection générale de la police

Recomendações enquanto instrumentos para a mudança

1. Introdução às missões da IGP
2. Investigações administrativas, estudos e auditorias
3. Recomendações: meios para a mudança
4. Aceitação e implementação
5. Impacto no trabalho da Polícia
6. Exemplo 1: Auditoria a «objetos encontrados»
7. Exemplo 2: Auditoria a «objetos apreendidos»

1. Missões da IGP: organização institucional

- A IGP é um serviço sob a tutela do Ministério da Segurança Interna
- O serviço está, por agora, organicamente independente da Polícia
 - mas está previsto tornar-se um organismo autónomo com o seu próprio quadro de pessoal a partir de 2018: um projeto de lei aumentando a sua independência e alargando as suas competências está atualmente em discussão no parlamento
- Criada em 1999 pelo legislador nacional, uma das suas principais tarefas consiste em supervisionar o funcionamento da Polícia
 - Controlo da legalidade
 - Averiguação da qualidade do trabalho da polícia (eficácia e eficiência)

2

Inspection générale de la Police

14/12/2018

1. Meios para cumprir as missões

- Esta principal tarefa é executada através de:
 - monitorização da legalidade
 - Controlo da retidão das medidas, procedimentos, operações e práticas da polícia e relatórios de falhas para a autoridade competente (Ministério da Segurança Interna)
 - A IGP tem liberdade para abrir todas as investigações administrativas e adotar as necessárias medidas de controlo
 - Muitas vezes a IGP atua com base numa queixa apresentada por um cidadão ou uma autoridade pública
 - estudos e auditorias mediante pedido do
 - Ministério da Segurança Interna,
 - Ministério da Justiça ou
 - Procurador-Geral
 - investigações judiciais

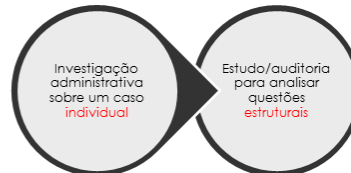
3

Inspection générale de la Police

14/12/2018

2. Estudos e auditorias

- Controlo da legalidade e estudos/auditorias têm em comum
 - ambos consistem numa avaliação da situação existente
 - ambos irão sugerir ações para melhorar a situação
- A diferença reside no âmbito da análise
 - a monitorização da legalidade está sobretudo centrada num caso específico
 - o estudo/auditoria normalmente abrange uma matéria mais vasta (um procedimento específico, um departamento, etc.)
- A monitorização da legalidade efetuada através de investigações administrativas pode desencadear um estudo
- Exemplo: auditoria sobre o centro nacional de resposta (n.º113)



4

Inspection générale de la Police

14/12/2018

2. Recomendações resultantes de estudos/auditorias

- A IGP emite recomendações e conclusões destinadas a
 - melhorar o funcionamento da Polícia,
 - a qualidade da atividade policial e
 - minimizar riscos (operacionais e de credibilidade) para a Polícia
- Recomendações são então implementadas através de
 - medidas que incidem sobre as normas internas da Polícia (regulamentos de serviço)
 - medidas relacionadas com a formação das forças de Polícia
 - alterações materiais (que afetam as ferramentas e o *software* usado pela Polícia, por exemplo)
- A melhor recomendação é a que produz um impacto sustentável junto da Polícia

5

Inspection générale de la Police

14/12/2018

3. Aceitação e implementação

1. Aceitação: as recomendações emitidas pela IGP precisam de ser aceites pela Polícia (receitividade das recomendações da IGP).

- um plano de ação elaborado pela Polícia mostra a sua disponibilidade para aceitar determinadas recomendações

2. A transposição é o meio pelo qual a Polícia implementa a recomendação.

A implementação das recomendações aceites necessita de uma decisão sobre

- as medidas precisas a serem adotadas
- o momento certo e a duração da implementação

Na maioria das vezes, as normas internas (regulamentos de serviço e ordens de serviço) são adaptadas, mas também podem ser aceites sugestões de iniciativas de formação.

3. A aplicação reside em determinar se na prática as alterações adotadas são efetivamente seguidas no terreno.

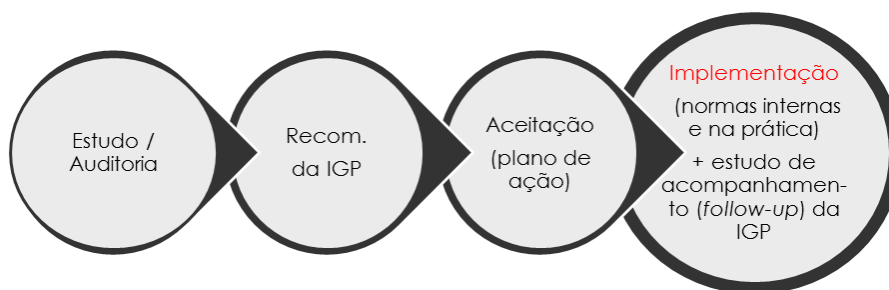
4. O acompanhamento (*follow-up*) da IGP : a Polícia cumpriu as suas promessas?

6

Inspection générale de la Police

14/12/2018

3. Processo de recomendação



7

Inspection générale de la Police

14/12/2018

3. Características de uma «boa» recomendação

- O impacto potencial de uma recomendação depende da
 - sua relevância
 - sua clareza e facilidade de leitura
 - + o grau «certo» de precisão do seu conteúdo, em função do domínio auditado/estudado e do resultado desejado
- É difícil acertar neste último elemento pois duas coisas opostas podem acontecer:
 - A recomendação de «enquadramento», que permite um certo grau de flexibilidade em termos da sua implementação
 - A recomendação «feita à medida», que é muito detalhada quanto ao modo como deverá ser posta em prática
- O meio termo: os contornos e o conteúdo de uma solução são estabelecidos sem entrarem em demasiados detalhes de implementação
- No final, muito depende do domínio auditado e do objetivo da própria recomendação

8

Inspection générale de la Police

14/12/2018

4. Recomendações com base em estudos e auditorias

Tópico	Rec.formuladas	Rec. aceites	Taxa de aceitação	Rec. implementadas, de acordo com a ação de acompanhamento (follow-up)	Taxa de implementação	Rec. implementadas / Rec. aceites
CI LUX	50	38	76%	19	38 %	50%
CI GRE	52	26	50%	11	21,2%	42,3%
CI DIE	38	20	52,6%	6	15,8%	30%
CI E/A	83	70	84,3%	34	41%	48,6%
CI CAP	56	48	85,7%	33	58,9%	68,8%
CI MER	50	45	90%	27	54%	60%
Acolhimento	42	29	69%	9	21,4%	31%
Objetos encontrados	35	35	100%	26	74,3%	74,3%
Acidentes de serviço	13	11	69,2%	3	23,1%	33,3%
TOTAL	419	320	76,4%	168	40,1%	52,5%

9

Inspection générale de la Police

14/12/2018

5. Medindo o impacto e o trabalho de acompanhamento (*follow-up*)

- Duas abordagens para medir o impacto
 - Averiguação quantitativa ⇒ boa visão geral, mas não dá qualquer indicação sobre a magnitude da recomendação
 - Avaliação qualitativa ⇒ as recomendações são apreciadas no contexto do verdadeiro trabalho da Polícia (impacto baixo, satisfatório e excelente)
- Ambas as abordagens são necessários, uma vez que são complementares
- Importância do acompanhamento (*follow-up*): uma ferramenta de averiguação contínua:
 - 2-3 anos após a conclusão do relatório inicial
 - Meios para averiguar o grau de implementação do plano de ação (teoricamente e no terreno)
 - Dá a oportunidade de ajustar as recomendações da IGP, formular novas recomendações e cancelar outras

10

Inspection générale de la Police

14/12/2018

5. Observatório e averiguação a longo prazo

- Um projeto de lei em curso prevê a criação de um observatório dentro da IGP para fornecer uma avaliação contínua, global e a longo prazo do trabalho da Polícia, tendo em consideração as recomendações da IGP
- A sua missão consistirá, entre outras, em
 - prosseguir uma análise de qualidade da implementação de recomendações da IGP (relatório de impacto)
 - as que surgiram através de estudos e auditorias
 - mas também as expressas na sequência da aplicação de outros mecanismos de controlo da IGP
 - analisar o cumprimento das recomendações ao longo do tempo, consequentemente indo para além dos estudos/ auditorias de acompanhamento (*follow-up*)
 - efetuar um acompanhamento (*follow-up*) das recomendações que não tenham sido integradas no plano de ação da Polícia ou das que, apesar de terem sido integradas no plano, não tenham sido implementadas

11

Inspection générale de la Police

14/12/2018

6. Exemplo 1: auditoria a «objetos encontrados»

- Face a problemas relativos a «objetos encontrados», o Procurador-Geral ordenou um estudo sobre este tema (setembro de 2006)
- A IGP efetuou uma auditoria com 35 recomendações (junho de 2007)
- A Polícia estabeleceu um plano de ação de modo a implementar as recomendações (fevereiro de 2008)
 - todas as recomendações a serem implementadas
 - alterações consideráveis nos regulamentos de serviço
 - formalmente, todas as recomendações foram observadas
- Em 2011, a IGP apresentou a sua auditoria de acompanhamento (*follow-up*)
 - falha entre os novos regulamentos de serviço e aplicação prática no terreno
 - alguns pontos fracos no mecanismo de controlo interno

12

Inspection générale de la Police

14/12/2018

6. Exemplo 1: auditoria a «objetos encontrados»

- Impacto quantitativo
 - Excelente reatividade das recomendações
 - 75% de todas as recomendações integradas no plano de ação da Polícia foram executadas
- Impacto qualitativo
 - Impacto muito substancial
 - Um novo sistema de gestão para «objetos encontrados» foi adotado

13

Inspection générale de la Police

14/12/2018

7. Exemplo 2: auditoria a «objetos apreendidos»

- O Ministério da Justiça solicitou à IGP que estudasse o procedimento segundo o qual os objetos são apreendidos nos processos judiciais (registo, gestão digital, armazenamento seguro) (dezembro de 2008)
- A IGP efetuou uma auditoria, 60 recomendações foram emitidas, 25 das quais consideradas de elevada importância
 - principal aconselhamento
 - um sistema único de gestão digital dos «objetos apreendidos»
 - responsabilidades definidas ao longo de toda a cadeia de custódia
 - a cada objeto atribuído um código de barras único
- A maioria das recomendações foram partilhadas pelas autoridades judiciais, com a implementação dependente da disponibilidade de níveis adequados de meios financeiros e RH, as soluções técnicas atrasaram a implementação do código de barras único

14

Inspection générale de la Police

14/12/2018

Considerações finais sobre o impacto

- As recomendações da IGP deverão ser claras
 - Trocas de ideias construtivas com a Polícia ao longo do tempo são fundamentais para criar confiança
 - No entanto, questões de finanças públicas e de agendas políticas podem impedir alguns resultados desejáveis
 - Algumas recomendações são mais difíceis de implementar do que outras (questões técnicas e de RH, por exemplo)
- As recomendações da IGP contribuíram para elevar a qualidade, eficácia e eficiência do trabalho da Polícia

15

Inspection générale de la Police

14/12/2018

Obrigada pela vossa atenção!

Auditoria aos processos policiais: Saúde, segurança e bem-estar dos agentes policiais no trabalho

José San Segundo Corchero (Espanha)

Inspetor - Auditor

Inspeção das Agências de Polícia Estaduais - IPSS

Legislação geral

A Constituição espanhola atribui às autoridades públicas a tarefa de garantirem a saúde e a segurança no trabalho.

Em conformidade com este mandato constitucional e em consequência da transposição da Diretiva-Quadro Europeia 89/391/CEE, foi promulgada em Espanha, em 1995, a Lei para a Prevenção de Riscos Laborais.

O propósito desta Lei é o de promover a saúde e a segurança dos trabalhadores, instituindo princípios gerais.

Através de um Decreto Real, em 1998 a legislação para a prevenção do risco laboral foi adaptada à Administração Geral do Estado, sendo aplicável ao pessoal civil ao serviço das Administrações Públicas mas não às Forças de Segurança do Estado.

As funções atribuídas aos membros da Polícia Nacional e da Guarda Civil para protegerem o livre exercício dos direitos e liberdades e para garantirem a segurança dos cidadãos apresentam características específicas que permitem, de acordo com a Diretiva-Quadro Europeia de 1989 e a lei espanhola de 1995, excluí-las do seu âmbito de aplicação, uma vez que podem existir graves riscos para a vida e integridade física dos agentes policiais relativamente nas ações que têm de executar de modo a cumprirem essa missão.

Especificamente, a lei geral de 1995 sobre Riscos Laborais exclui todas as atividades cujas particularidades impeçam a sua aplicação no campo de funções públicas. Não só

exclui as relativas à polícia, como também outras como a segurança, guarda aduaneira e os serviços operacionais de proteção civil e peritagem forense nos casos de risco grave, catástrofe e calamidade pública.

No entanto, isso não significa que a saúde e a segurança dos agentes policiais não devam ser protegidas. Pelo contrário, devido à natureza especial das funções da Polícia e dos meios que utilizam para executarem os seus deveres, foi necessária uma regulamentação específica que tivesse em consideração todas estas questões.

Normas específicas de Saúde Laboral e Segurança no Trabalho

Existem duas normas especificamente criadas para os Serviços Policiais Estatais:

Um Decreto Real publicado em 2005 regulamenta a Saúde Laboral e Segurança no Trabalho na Guarda Civil.

Outro Decreto Real, publicado em janeiro de 2006, regulamenta a mesma matéria na Polícia Nacional.

Estes Decretos Reais instituem um Serviço Central de Prevenção em ambos os Órgãos Policiais Estatais, com poderes de "inspeção e controlo interno". A Inspeção de Pessoal e Serviços de Segurança (IPSS, o POB espanhol) está incumbida da “inspeção e controlo externo” da atividade desenvolvida por esses Serviços Centrais de Prevenção.

A IPSS, caso detete qualquer violação da legislação sobre Saúde Laboral e Segurança no Trabalho, tem poderes para requerer ao Serviço Central de Prevenção que tome as medidas necessárias para retificar os incumprimentos ou irregularidades, assumindo a IPSS as mesmas competências que, no âmbito geral, correspondem à Inspeção do Trabalho e Segurança Social para os restantes trabalhadores da Administração Pública e do setor privado.

Serviços Centrais de Prevenção dos Serviços Policiais Estatais

O Serviço Central de Prevenção de cada um dos serviços policiais estatais está incumbido de:

1. Elaborar, implementar e coordenar um plano de prevenção do risco laboral que permita a integração da prevenção no sistema geral de gestão, bem como programas de ação preventiva;
2. Submeter o plano de prevenção e os programas de ação preventiva ao Diretor-Geral da Guarda Civil ou da Polícia Nacional para sua aprovação;
3. Identificar e avaliar os fatores de risco que possam afetar a segurança e a saúde do pessoal que trabalha nas instalações policiais;
4. Preparar planos de emergência;
5. Estudar e analisar os acidentes que ocorreram durante o serviço oficial e as doenças profissionais;
6. Informar o pessoal afetado sobre a questão da prevenção de riscos para a saúde relacionados com o trabalho;
7. Colaborar com a Divisão de Formação na formação do pessoal em questões de prevenção de risco laboral;
8. Determinar as prioridades adequadas e monitorizar a sua eficácia.

Tal como atrás referido, o POB espanhol é a autoridade externa de auditoria.

Estrutura e Competências do POB Espanhol

Ao nível operacional, a IPSS (o POB espanhol) está estruturada em sete equipas de inspeção, uma delas encarregada do controlo externo das atividades desenvolvidas pelos serviços centrais de prevenção de riscos laborais dos serviços policiais estatais.

As outras seis equipas são equipas de inspeção geral. Em cada uma destas equipas, um inspetor auditor está encarregado de questões específicas de segurança no trabalho e laborais.

Especificamente, durante as visitas de inspeção, este membro da equipa é responsável por monitorizar se o sistema de prevenção de risco laboral foi corretamente implementado em cada uma das especialidades policiais, tendo em conta todos os riscos e perigos. Para além disso, efetua uma monitorização especial das carreiras de tiro, das áreas de prisão e detenção e do Equipamento de Proteção Pessoal atribuído a cada agente policial.

Está também encarregado de verificar se os procedimentos de emergência foram corretamente implementados nas instalações da esquadra policial e se os contratos de manutenção estão a ser cumpridos.

A manutenção é uma questão importante, sobretudo a manutenção preventiva.

As vantagens de fazer uma boa manutenção preventiva são:

- ♣ Substituir os componentes desgastados antes que falhem impede uma maior despesa de substituição de todo o sistema;
- ♣ Limpar e recuperar os componentes antes que o desempenho se degrade;
- ♣ Evitar as consequências da falha de componentes do sistema;
- ♣ Melhorar a confiança e a previsibilidade;
- ♣ Formar peritos em técnicas e procedimentos adequados.

Funções da equipa específica de Saúde Laboral e Segurança no Trabalho

O Serviço central de prevenção do risco laboral de cada serviço policial estatal, em conformidade com uma diretiva do Secretário de Estado para a Segurança, é obrigado

a manter a equipa específica de prevenção de risco laboral do POB espanhol permanentemente informada, com respeito aos seguintes assuntos:

- O sistema de gestão de risco laboral e suas modificações subsequentes em resultado de apreciações de novos riscos e perigos;
- Acidentes e incidentes que ocorram em unidades oficiais de polícia;
- Doenças que possam estar relacionadas com a atividade profissional;
- Suicídios e tentativas de suicídio cometidos por agentes policiais.

Estes últimos, bem como os acidentes, quando graves ou que afetem quatro ou mais pessoas, devem ser comunicados até 24 horas após a sua ocorrência.

De qualquer modo, nos casos de violações das normas de prevenção de riscos laborais esta equipa de inspeção do POB pode acionar os procedimentos para chamar o Serviço Central para que sejam tomadas as medidas adequadas.

Direitos dos agentes policiais em questões de prevenção de risco laboral

- O seu direito à segurança e saúde será protegido. Medidas de proteção serão adotadas, tanto coletivas como individuais;
- Direito à informação. Direito de serem informados dos riscos que possam existir, das medidas que são adotadas para os minimizar, bem como das medidas que eles próprios podem adotar;
- Direito à participação e representação. Pode ser executado através de órgãos representativos, tais como sindicatos (Polícia Nacional) ou associações profissionais (Guarda Civil) ou através dos Serviços Centrais de prevenção de risco laboral. Ao mesmo tempo, os agentes policiais podem também participar diretamente, por sua iniciativa, apresentando as sugestões que considerem adequadas para melhorar a sua segurança e saúde;
- Direito de receberem formação relativa à prevenção de riscos laborais;

- Direito a vigilância de saúde. É assegurado que a saúde dos agentes policiais é periodicamente monitorizada, estabelecendo exames médicos todos os anos ou de dois em dois anos, dependendo do tipo de serviço que prestam e dos riscos que cada um acarreta.

Os Serviços Centrais têm de enviar ao POB espanhol as queixas que receberam dos sindicatos ou associações, ou diretamente dos agentes policiais ou seus representantes, nos próprios Serviços Centrais.

Ao mesmo tempo, é muito frequente os agentes policiais, os sindicatos e as associações dirigirem as suas propostas, sugestões e queixas diretamente ao POB espanhol ou à Inspeção do Trabalho e Segurança Social.

Neste caso, o acordo entre ambas as Inspeções está a ser criado e implementado.

Como podem ver, este é um sistema aberto no qual qualquer pessoa pode fazer propostas, sugestões e queixas sobre Saúde Laboral e Segurança no Trabalho e enviá-las para as autoridades competentes.

Nesta matéria, é muito importante a participação de todos os agentes policiais, sendo proactiva e reportando qualquer perigo potencial com que possam deparar-se no seu local de trabalho.

Olhando para o que acontecia há 12 anos, este sistema é, sem dúvida, um importante progresso no que diz respeito à proteção da saúde e segurança dos agentes policiais em funções em Espanha.

Para concluir, este sistema tem por objetivo estimular a participação dos agentes policiais no processo de identificação dos perigos e riscos associados e no processo de implementação do Sistema de Gestão de Saúde, Segurança e Bem-estar no Trabalho.

Por parte do POB espanhol, encorajamos todos os agentes policiais a serem proactivos e comunicarem os perigos que encontram no seu trabalho diário.

A IGGN e o seu papel no processo de apreciação e avaliação

Philippe de Boysère (França)

General

Inspeção-Geral da *Gendarmerie* Nacional Francesa - IGGN





Auditoria aos processos policiais



LISBOA, novembro de 2017

2

Todas as forças policiais foram investidas pelo seu Estado, observando o respeito pela legalidade, com responsabilidade e deveres:

- para com os seus cidadãos



- para com o seu pessoal



Um órgão de controlo policial não tem apenas um papel repressivo de combate à corrupção.

Através das suas auditorias e verificações diárias:

- contribui para a promoção da honestidade, integridade e moralidade*
- assegura a qualidade do serviço prestado à população*

4



Na gendarmerie francesa, a inspeção geral (IG) está encarregada de numerosas auditorias e controlos a efetuar dentro da instituição.

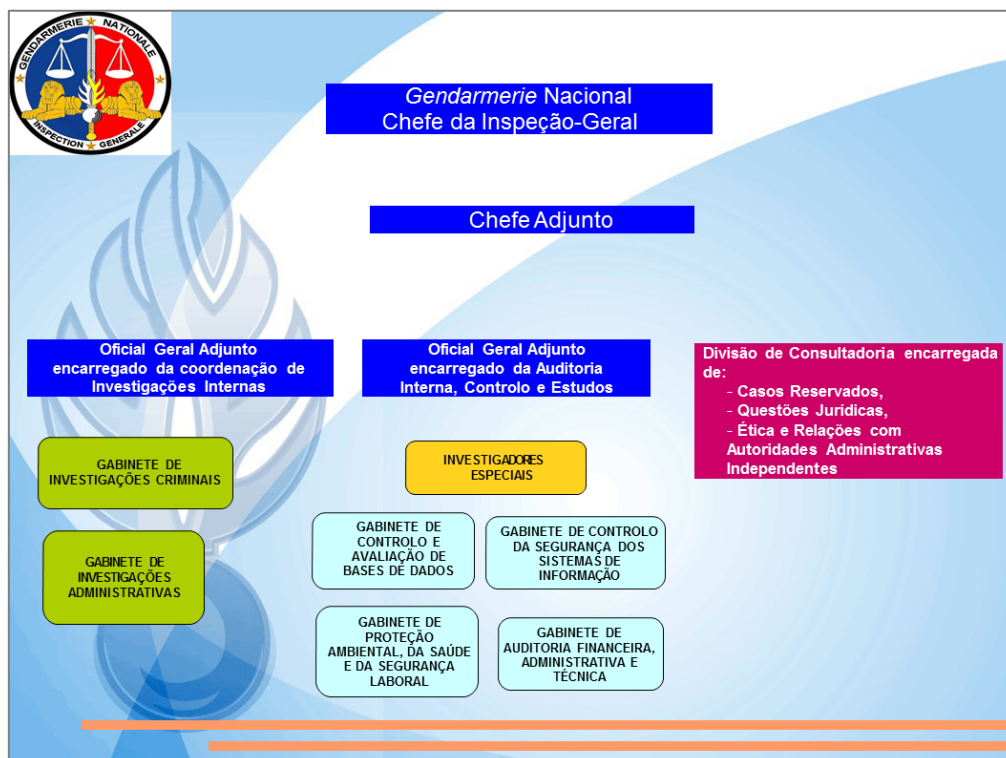
► *A IG proporciona uma **garantia de qualidade** ao diretor geral, às autoridades judiciais e ao ministro da administração interna.*

5

► Enquanto *garante de qualidade*, a IG tem um papel educacional, de apoio e de aconselhamento em muitos aspetos. Os métodos pedagógicos são privilegiados.

► Deste modo, a IG tem especialistas em muitos sectores do serviço

6



QUAIS SÃO AS QUESTÕES-CHAVE DO CONTROLO INTERNO ?

- 1- Quais são os requisitos-chave ?***
- 2 - Quais são os maiores riscos ?***
- 3- Quais são os pontos de controlo mais importantes ?***

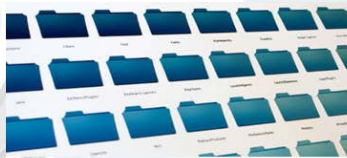
8

ALGUNS EXEMPLOS DE CONTROLO INTERNO

- 1- As ferramentas de autoavaliação das unidades elementares***
- 2- A monitorização das condições de custódia policial***
- 3- A avaliação do atendimento ao público nas unidades***

9

1 - Autoavaliação das unidades elementares



10

1 - Autoavaliação das unidades elementares

-Implementação de um sistema de controlo interno contínuo, seguro e padronizado

-Esta autoavaliação, cujo download pode ser feito a partir da Intranet, tem um articulado com cerca de 40 pontos

-O objetivo é avaliar os pontos, de acordo com uma tabela definida (mensal, trimestral ou semestralmente)

11

1 - Autoavaliação das unidades elementares

-O questionário faz parte de uma forte lógica de responsabilização da cadeia de comando

-A autoavaliação é completada em 3 áreas sensíveis por uma inspeção externa feita por um superior hierárquico

(armas, exposições, registos de custódia policial)

-As visitas à unidade são programadas ou sem aviso, de acordo com a opção do superior

12

1 - Autoavaliação das unidades elementares



Contrôle interne des unités élémentaires Réalisé à l'échelon de l'unité

Données administratives

Type et nom de l'unité

Grade et nom du commandant d'unité

Légende

- Risque faible
- Risque modéré
- Risque important
- Risque critique

Notice d'utilisation

Le contrôle interne, outil de maîtrise des risques et d'aide au commandement prend la forme d'un questionnaire d'auto-évaluation à destination des commandants d'unités élémentaires. Il s'inscrit dans une logique forte de responsabilisation du titulaire du commandement, tout en l'éclairant sur les vulnérabilités éventuelles de son unité. Cet outil propose à partir d'un menu déroulant, les réponses possibles qui conduisent à une cotation du risque (vert, jaune, orange, rouge). Il est renseigné par le titulaire du commandement (CCB et commandant d'unité autonome) selon une périodicité déterminée (mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle) avant d'être envoyé par voie dématérialisée à l'échelon supérieur. L'auto-évaluation est complétée dans 3 domaines sensibles par un contrôle semestriel externe du commandant de compagnie ou d'EDSR :
- la tenue du registre de gardes à vue, des carnets de transfèvements, des registres sécurité et d'abandon d'armes à l'État ;
- les conditions de stockage des scellés, des produits stupéfiants, de l'armement ;
- les modalités de perception et de réintégration de l'armement par les gendarmes adjoints volontaires. Ces contrôles annuels sont effectués à la diligence de l'échelon compagnie ou EDSR. Ils sont matérialisés par un écrit et réalisés à l'occasion de visites programmées ou inopinées. Une aide à la compréhension de certaines questions est disponible lorsqu'il existe un point rouge dans le coin haut droit de la case question.

13

1 - Autoavaliação das unidades elementares

M. Réponse →

Commentaire →

IV – EXÉCUTION DES MISSIONS DE POLICE JUDICIAIRE

Qualité procédurale

Date de l'évaluation

33. _ _ / _ _ / _ _

Al-je effectué le suivi mensuel des délais d'exécution des procédures ?

M. Réponse →

Commentaire →

V – SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Date de l'évaluation

45. _ _ / _ _ / _ _

Sur la station évolutive (serveur maître de mon unité) comme sur celle de chacune de mes unités subordonnées, le cas échéant, le répertoire où sont stockés les scans de documents (Scan ou Numérisation généralement) est-il purgé mensuellement ?

Mensuel / Trimestriel / Semestriel / Annuel / Temps

14

1 - Autoavaliação das unidades elementares

Réponse →

Commentaire →

III – ORGANISATION DU SERVICE

Adaptation aux contraintes locales

Date de l'évaluation

_ _ / _ _ / _ _

Mes gradés et moi-même savons-nous inscrire un individu dangereux dans « SIP autorité », afin de sécuriser les patrouilles ?

Réponse →

Commentaire →

IV – EXÉCUTION DES MISSIONS DE SERVICE COURANT

Maîtrise de la remontée du renseignement

Date de l'évaluation

_ _ / _ _ / _ _

Mes subordonnés maîtrisent-ils tous la conception d'une FRS ?

Mensuel / Trimestriel / Semestriel / Annuel / Temps

Instruction n°13800
DEPGEND/RSW/
RF-FORM du 27
mars 2002

15

2 – A monitorização das condições das unidades de custódia policial



16

2 – A monitorização das condições das unidades de custódia policial

–Elaboração de um questionário anual para implementar controlos de custódia policial

–Elaboração da percentagem anual de visitas a serem efetuadas

–O objetivo é verificar no local os principais pontos de modo a limitar os riscos

17

2 - A monitorização das condições das unidades de custódia policial

- O objetivo é verificar diferentes pontos:

- infraestrutura
- local de detenção
- rastreabilidade dos detidos
- vigilância regular durante a noite
- higiene
- alimentação



2 -



**GARDE À VUE :
POINTS DE VIGILANCE**

TEXTES

- Circulaire n°57251 du 31 mai 2011 : Loi sur la garde à vue
- Circulaire n° 43000 du 25 mai 2007 : Alimentation des personnes placées en garde à vue
- NE n°60882 du 27 juin 2011 : Fouille des personnes
- NE n°42619 du 10 juillet 2012 : Port des objets de sûreté
- NE n°22531 du 29 avril 2016 : Surveillance des personnes placées en chambre de sûreté
- Note de prévention n°29752 du 3 avril 2017 : Utilisation des plaques réchauffables - date limite de consommation (DLC) et date de durabilité minimale (DDM)

90 000
GAV en moyenne par an

7 000
chambres de sûreté

SÉCURITÉ

FOUILLE DE LA PERSONNE

- Respect des principes de proportionnalité et dignité
- Fouille physique obligatoire par militaire du même sexe
- Utilisation du détecteur de métaux en accompagnement
- Retrait de tout objet dangereux

VÉRIFICATION DES CELLULES

- Absence d'objets dangereux
- Intégrité de la structure (porte, sas, VMC...)
- Bon fonctionnement d'éventuels boutons d'alarme et du détecteur de fumée

SURVEILLANCE ET CONTRÔLE

- Surveillance adaptée à la personnalité du mis en cause
- Au moins 2 rondes entre la fin et le début de service dans l'unité
- Démultiplier les rondes en ayant recours aux patrouilles environnementales
- Réorienter la concentration des gardes à vue nocturnes sur un même site
- Contrôle hiérarchique du service sur PULSAR
- Contrôle semestriel du cahier de ronde par le commandant de compagnie

PROCEDURE

- PV d'inventaire de la fouille annexé au PV de garde à vue
- Tenue rigoureuse du registre de garde à vue avec contrôle semestriel du commandant de compagnie

HYGIENE ET ALIMENTATION

- Veiller à la propreté permanente des cellules
- Débarasser les stocks de kits petits déjeuners, repas et d'hygiène
- Fournir des couvertures propres

19

2 - A monitorização das condições das unidades de custódia policial

-A IG analisa as respostas ao questionário e faz uma sinopse

-A IG impõe um novo exame em caso de falhas de funcionamento

- Em 2016, 10% das unidades foram inspecionadas

► *355 unidades suscetíveis de receberem uma pessoa sob custódia policial*

20

3 - A avaliação do atendimento ao público nas unidades



21

3 - A avaliação do atendimento ao público nas unidades

- Campanha anual de avaliação (350 unidades/ano)
- Controlo de horas de abertura e procedimentos de chamadas telefónicas
- Confidencialidade no atendimento
- Mantendo contacto com as vítimas (estudo)
- Estudo das queixas do público quando há mau atendimento



22

Conclusões

- ▶ A IG é um excelente observatório do "estado de saúde da gendarmerie"
- ▶ Tem capacidade para lidar com muitas questões, com vastos poderes, para otimizar os métodos de funcionamento e trabalho
- ▶ Cria uma evolução permanente da instituição
- ▶ As questões de ética e respeito para com as pessoas merecem uma atenção constante



MUITO OBRIGADO PELA VOSSA ATENÇÃO



24

SESSÃO PLENÁRIA 3

**Admissibilidade da prova eletrónica e captação de imagens em circuito
fechado (CCTV)**

16 nov. 2017

PROVA DIGITAL

(o que é que poderá correr mal?)

Krystian Dobrzyński (Polónia)
Chefe da Unidade Forense Digital do Gabinete de Técnicas Operacionais
Gabinete Central Anticorrupção – CBA, Polónia

Hoje em dia tudo se está a transformar em digital. Documentos, imagens, até a realidade parece ser mais virtual do que real. Não constitui, portanto, uma surpresa que também o crime se esteja a deslocar nessa direção. Atualmente não importa que tipo de crime foi cometido, a prova digital tornou-se a mais importante e desejada. Com o ramo das TI a crescer dinamicamente, fornecendo novas e quase ilimitadas possibilidades, a ciência forense está sempre alguns passos atrás e – para ser honesto – não existe a esperança de que esta realidade se altere num futuro próximo. E não podemos culpar a tecnologia em si mesma, o que se passa é que simplesmente a lei e as ciências forenses não estão a adquirir conhecimentos com a rapidez necessária. Neste artigo procurarei expor os problemas comuns que temos de enfrentar quando lidamos com provas digitais. Também apresentarei as boas práticas que estamos a utilizar no Gabinete Central Anticorrupção (que na verdade são mais ou menos as mesmas que outros organismos em todo o mundo utilizam) e as questões que suscitam.

O QUE É A PROVA DIGITAL?

Podemos pensar na prova digital de dois modos: como uma prova clássica (o mesmo que as impressões digitais ou um documento em papel) e como uma espécie totalmente nova. De um modo geral, ambas as abordagens estão corretas mas, especificamente, precisamos de as separar e – o que é mais importante – compreender as diferenças. Quando a comparamos com a prova clássica, de um ponto de vista alargado, existem muitas coisas em comum. Existe um longo processo até

chegar ao tribunal e ajudar o juiz ou os jurados a decidirem quem é culpado. Também é óbvio que os peritos que prestam depoimento na maioria das áreas científicas falam uma linguagem bastante diferente dos, digamos, cidadãos comuns. Os peritos também pensam num outro nível de abstração, por isso para eles o desafio mais difícil é traduzir essa linguagem para que seja compreensível para todas as pessoas. Especialmente para os peritos de dados digitais trata-se (pelo menos devia) de trabalhar a nível binário (por vezes chamado nível *hex*). O que precisamos de ter em consideração é que a prova digital no nível binário merece total confiança e pode ser verificada. E – o que a torna diferente de qualquer outro tipo de dispositivos – pode ser replicada na íntegra, a 100%. Podemos fazer cópias inacabadas da prova digital, até mesmo uma a partir de outra, e mesmo assim ainda teremos exatamente a mesma prova em relação à original. Isto são boas notícias para o domínio forense. Se tivermos uma imagem, um som ou um documento sob a forma digital, cada uma das cópias não apresentará uma única falha de qualidade ou de detalhes. E mais – por cada cópia podemos ter a certeza que ela continua a ser exatamente a mesma que o original através da comparação da sua impressão digital eletrónica, geralmente feita calculando os valores *hash* (algoritmos MD5 ou SHA). Perfeito, não é? Sim. Mas o que é bom por um lado, pode ser um problema por outro. A correção analógica ou alterações geralmente deixam vestígios. Algumas das alterações feitas na prova digital não deixarão qualquer vestígio e esta não poderá ser reconstruída. ‘0’ alterado para ‘1’ será ‘1’ e não há maneira de descobrir qual o valor que tem, exceto se tivermos alguma versão prévia dos dados escrita em outro lugar. Por conseguinte, os dados digitais podem ser fácil e perfeitamente manipulados, desde que alguém possua os conhecimentos suficientes de TI.

Temos de ter presente que os dados binários são a única representação confiável da prova digital. Mas esta representação pode ser interpretada de diferentes formas. Assim, como os dados adquiridos são a própria prova, podemos ter diferentes significados destes dados apresentados perante o tribunal. Infelizmente (deste ponto de vista) o juiz ou os jurados basear-se-ão na interpretação, uma vez que não têm conhecimentos suficientes para eles próprios interpretarem os dados. Para tornar esta

situação ainda mais complicada, os dados digitais são capturados e congelados num determinado momento no tempo (geralmente é o momento de aquisição). Por exemplo: se um dispositivo (como um computador) estiver a trabalhar, os dados no seu disco rígido eram diferentes um minuto antes da aquisição e serão diferentes um minuto depois. Assim, na realidade estamos a fazer uma espécie de fotografia instantânea. Tudo o que foi dito acima implica alguns problemas, como se mostra no exemplo seguinte. A questão mais comum sobre a prova digital em tribunal é “quando é que este documento foi criado?”. Portanto, fiz uma pequena experiência. Criei um documento e movi-o de um dispositivo para outro, usando métodos diferentes; vejamos como os seus dados de sistema foram alterados. Vamos omitir a data, pois é a mesma, e centrar a atenção na hora.

Operação	Hora de criação	Hora de modificação	Hora de acesso
Criação	15:27	15:26	15:27
Envio por <i>e-mail</i>	15:32	15:32	15:32
Gravação na <i>pendrive</i>	15:34	15:32	01:00
Movido da <i>pendrive</i> de volta para o computador	15:36	15:32	15:36
Alteração do conteúdo	15:36	15:39	15:39

Imaginemos que, após a última operação, adquirimos o conteúdo de um disco rígido. Então... quando é que o ficheiro foi criado? As 15:36 foi a hora real da criação do ficheiro? Se quiséssemos interpretar um campo de ‘hora de criação’ diríamos que era a última hora de criação de um determinado ficheiro num determinado dispositivo de armazenagem. Se o processo for internacional (e é muito frequente os dados digitais transporem fronteiras), também teríamos de ter em consideração os fusos horários. E este é o ponto em que as questões potencialmente mais fáceis do tribunal se tornam muito difíceis de responder sem ambiguidade.

Alguns podem dizer que temos outros meta-dados armazenados dentro do ficheiro (não pelo sistema do ficheiro como os referidos acima). Estes geralmente não são alterados por operações de copiar ou mover. Mas podem ser alterados através da

edição do conteúdo do ficheiro, ou... pela edição dos próprios meta-dados! Existe uma grande variedade de *software* que nos pode ajudar a fazê-lo e até existem sistemas operacionais que nos permitem editar manualmente alguns dos meta-dados.

```

00000000: FF D8 FF E1 58 7C 45 78|69 66 00 00 49 49 2A 00 | |R'áX|Exif..II*.
00000010: 08 00 00 00 00 00 0F 01|02 00 06 00 00 00 92 00 | .....'.
00000020: 00 00 10 01 02 00 0F 00|00 00 98 00 00 00 12 01 | .....
00000030: 03 00 01 00 00 00 08 00|00 00 1A 01 05 00 01 00 | .....
00000040: 00 00 88 00 00 00 1B 01|05 00 01 00 00 00 C0 00 | .....R.
00000050: 00 00 28 01 03 00 01 00|00 00 02 00 00 00 32 01 | .....2.
00000060: 02 00 14 00 00 00 C8 00|00 00 3B 01 02 00 01 00 | .....Ĉ.
00000070: 00 00 00 00 00 00 13 02|03 00 01 00 00 00 02 00 | .....
00000080: 00 00 98 82 02 00 01 00|00 00 00 00 00 00 69 87 | .....i†
00000090: 04 00 01 00 00 00 5C 01|00 00 76 22 00 00 43 61 | .....Ca
000000A0: 6E 6F 6E 00 43 61 6E 6F|6E 20 45 4F 53 20 36 30 | non.Canon EOS 60
000000B0: 30 44 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | 0D.....
000000C0: 00 00 00 00 48 00 00 00|01 00 00 00 48 00 00 00 | .....H.....H
000000D0: 01 00 00 00 32 30 31 37|3A 30 38 3A 31 36 20 31 | .....
000000E0: 31 3A 34 31 3A 31 36 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
000000F0: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000100: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000110: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000120: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000130: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000140: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000150: 00 00 00 00 00 00 00 00|00 00 00 00 00 00 00 00 | .....
00000160: 00 00 00 00 00 00 00 00|26 00 9A 82 05 00 01 00 | .....&.S,
00000170: 00 00 2A 03 00 00 9D 82|05 00 01 00 00 00 32 03 | ..*.t'.2.
00000180: 00 00 22 88 03 00 01 00|00 00 02 00 00 00 27 88 | ..".d'.
00000190: 03 00 01 00 00 00 64 00|00 00 30 88 03 00 01 00 | .....d..0.
000001A0: 00 00 02 00 00 00 32 88|04 00 01 00 00 00 64 00 | .....2.....d.

```

Figura 1. Informação (header) binária de um ficheiro de fotografia feito em 16.08.2017, às 11:41:16, com uma máquina fotográfica Canon EOS 600D.

PROCESSOS vs. REALIDADE

Existem muitos manuais sobre como trabalhar com provas digitais, como as apreender, analisar, interpretar e apresentar perante o tribunal. Todos servem bem para os processos mais rotineiros. O problema é que na ciência forense digital existem cada vez menos processos rotineiros. Numa autópsia, temos esquemas rotineiros de cortes para ter acesso às partes mais importantes do corpo. Mas a interpretação do que é encontrado no interior depende dos conhecimentos do patologista. É basicamente o mesmo que se passa com a ciência forense digital. Vamos olhar para as diferentes fases do processamento da prova e dos problemas que podem suscitar.

1. **SELEÇÃO** – na Polónia cabe ao Ministério Público determinar o que constará do mandato de busca. Não deverá ser geralmente ambíguo mas, por vezes, deixa uma margem para interpretação. Assim, o funcionário encarregado da

execução tem de tomar a decisão final sobre o que será levado. Se vulgarmente não são suscitadas dúvidas quando a busca é realizada em casas particulares, esta já se torna mais complicada quando envolve algum tipo de empresas comerciais. Esta decisão deverá ser razoável pois a apreensão de demasiados dispositivos (quando não existe a suspeita de que iremos aí encontrar algo importante) em nome da norma “já agora” pode simplesmente resultar no bloqueio da investigação quando os analistas ficarem sobrecarregados com um enorme volume de dados para processarem.

2. **APREENSÃO** – existem dois modos de apreensão do conteúdo de dispositivos eletrónicos – físico (levando o dispositivo) ou cópia. A cópia é o modo mais habitual para a investigação a empresas comerciais, para impedir que parem de trabalhar enquanto os computadores principais (como os servidores) são levados para análise. Podemos fazer uma cópia binária (exatamente o mesmo conteúdo da armazenagem original) ou cópia lógica, quando na realidade apenas dados específicos são adquiridos. A cópia lógica é por vezes mais rápida e geralmente mais fácil que a cópia binária. Mas, ao optarmos por ela, podemos perder os dados que não estão nativamente visíveis no sistema (como os ficheiros apagados). Optando pela cópia em vez da apreensão do dispositivo físico pode por vezes resultar na perda da possibilidade de ter acesso aos dados (quando a encriptação do disco rígido está dependente do próprio dispositivo).
3. **EMPACOTAMENTO E MARCAÇÃO** – o principal objetivo do empacotamento é impedir que o dispositivo (ou os dados) seja destruído, danificado ou acedido por pessoa não autorizada. Na maior parte dos casos, os dispositivos eletrónicos são bastante delicados e portanto é melhor embalá-los individualmente em pacotes macios (como folhas de plástico com bolhas de ar). Quando permanentemente fechados, também será impedido o acesso ou a retirada de *media* passível de remoção ou de dados armazenados. A marcação não deverá ser ambígua (tipo de dispositivo, modelo, número de série, número do processo, onde e a quem foi apreendido, etc.) e deverá ser

permanentemente presa à embalagem. É também o melhor momento para conectar o correspondente quadro de “cadeia de apreensões”.

4. **ANÁLISE** – existe uma grande variedade de ferramentas para analisar as provas eletrónicas. O analista deverá ter em consideração o tipo de dados que espera encontrar ao escolher o melhor método ou ferramentas. Infelizmente, diferentes ferramentas podem fazer variar os resultados ao ser efetuada uma análise que de início parece idêntica. Cabe portanto ao analista escolher a certa, baseando-se na sua experiência e conhecimento. Vale a pena lembrar que nesta fase do trabalho os analistas basear-se-ão maioritariamente na precisão do Procurador ou do funcionário encarregado do processo para a especificação do que se espera que encontrem. As expectativas mais imprecisas resultarão em maior tempo de análise e uma significativa maior quantidade de dados produzidos para análise secundária.
5. **INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS** – é a parte mais importante do processamento de provas. Nesta fase, o perito que presta depoimento dará o seu parecer. Deverá ser sobretudo baseado nos artefactos técnicos e depois no conhecimento e experiência. Os juízes estão à espera de pareceres sem ambiguidades mas o depoimento do perito deverá ser extremamente cauteloso, tal como responder à pergunta “quando é que este documento foi criado?”. Os analistas devem, definitivamente, evitar fazer conjecturas e adivinhar a resposta pois isto pode conduzir a um julgamento errado.
6. **APRESENTAÇÃO** – uma vez que o parecer de peritos que prestam depoimento pode ser ambíguo em alguns casos, a fundamentação do parecer definitivamente não deverá ser ambígua. A linguagem TI pode ser muito difícil de compreender no que diz respeito aos detalhes, tal como a maioria das linguagens científicas. Assim, a apresentação de resultados tem de ser clara e inteligível. Nem sempre é fácil, uma vez que diferentes ferramentas forenses geram diferentes relatórios, alguns fáceis de ler, outros demasiado técnicos e que apenas podem ser compreendidos por um perito. Por vezes existe a

necessidade de reescrever os relatórios originais, para visualização do resultado final, para que possa ser mais claro.

PAPEL DOS PERITOS QUE PRESTAM DEPOIMENTO NA POLÓNIA

Em todos os assuntos forenses os peritos que prestam depoimento são as pessoas mais importantes. Os seus pareceres são tidos pelo tribunal como confiáveis e completos. É por isso que os peritos que prestam depoimento deverão ser merecedores de total confiança pois do seu conhecimento e experiência depende muitas vezes o facto de uma pessoa ser tratada como culpada, ou não, de ter cometido um crime. Na Polónia, ao longo da última década, tem havido tentativas para desenvolver a Lei sobre os peritos que prestam depoimento, a qual deverá criar as normas sobre a avaliação de candidatos a peritos que prestam depoimento, bem como a avaliação do trabalho dos peritos que atualmente que prestam depoimentos. Neste momento, os peritos que prestam depoimentos são nomeados independentemente pelo Presidente de cada Tribunal Distrital. Na maioria dos campos da ciência forense, não existem normas específicas sobre qual o tipo de formação que o perito deverá ter ou como a sua experiência e conhecimento deverão ser comprovados. Isto resultou numa perturbação no mercado dos peritos que prestam depoimento. Hoje em dia, os peritos em TI são os mais necessários, portanto a expectativa quanto ao seu conhecimento e experiência é relativamente baixa. Infelizmente, o custo é muitas vezes mais importante que a qualidade (o que é difícil de avaliar quando não existem padrões) portanto o mais solicitado é o perito “barato e rápido” que geralmente não é capaz de executar uma análise detalhada e completa devido à falta de ferramentas (tanto *hardware* como *software*) e ao tempo limitado para cada análise. Porque não existe uma verdadeira avaliação do trabalho do perito que presta depoimento (o próprio juiz geralmente não tem qualquer conhecimento para avaliar a qualidade do perito e tem de confiar no seu parecer) a responsabilidade do perito também é ilusória.

RESUMO

O que é óbvio é que a importância de prova digital irá crescer rapidamente nos próximos anos. Podemos mesmo esperar que alguns processos fiquem totalmente dependentes deste tipo de provas. Como tentei demonstrar, existem muitas questões com as quais nos podemos deparar em cada fase do processamento da prova digital. Se pararmos de desenvolver o nosso conhecimento ou de criar e atualizar processos, apenas aumentaremos a distância entre nós (responsáveis pela aplicação da lei) e o real estado das Tecnologias de Informação e, conseqüentemente, os criminosos. Existem muitos desafios à nossa frente, tais como novos dispositivos eletrónicos, formatos de dados, encriptação, análise de *big data*, etc. Temos agora de trabalhar mais arduamente para nos certificarmos que a idade de ouro das TI não se tornará na Idade Média da aplicação da lei.

Garantir a qualidade dos dados: um duplo requisito

Clara Guerra (Portugal)

Comissão Nacional de Protecção de Dados – CNPD

A imagem e o som constituem dados pessoais nos termos do quadro legal europeu²¹, desde que relativos a uma pessoa singular. Daí que os dados tratados pelos sistemas de CCTV estejam sujeitos à legislação de proteção de dados pessoais e ao regime constitucional, uma vez que a proteção de dados é um direito fundamental em Portugal e na União Europeia (UE)²².

A utilização de sistemas de videovigilância é considerada sempre uma intrusão na vida privada dos indivíduos de acordo com jurisprudência consolidada do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, bem como do Tribunal Constitucional português. Há pois que avaliar concretamente o nível de intrusão, ponderar todos os valores e direitos em presença e encontrar um equilíbrio entre o direito à proteção de dados e à privacidade e o direito à segurança.

Do ponto de vista da proteção de dados, isto significa que o tratamento de dados pessoais deve ser limitado ao que é estritamente necessário, adequado e proporcional para atingir o objetivo pretendido, pelo que ficam inevitavelmente balizadas as condições legais para a obtenção de prova neste contexto.

²¹ Quer no quadro da Diretiva 95/46/CE (Diretiva de Proteção de Dados), quer do novo regime europeu, constituído pelo Regulamento (UE) 2016/679 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) e pela Diretiva (UE) 2016/680.

²² Em Portugal, consagrado no artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa; a nível da União, reconhecido no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Embora a videovigilância possa desempenhar um papel preventivo, devido à sua eventual ação dissuasora, o seu fim último consiste na utilização das imagens como prova em processo-crime, na medida em que permitam identificar as pessoas envolvidas. Neste sentido, é indispensável ter uma perspetiva forense.

O desenvolvimento tecnológico também se fez sentir no domínio dos sistemas de videovigilância que evoluíram para a era digital. No entanto, não há dúvida que os sistemas analógicos eram mais difíceis de piratear do que os sistemas digitais.

Por isso, preservar as imagens em condições para as usar eficazmente como prova no procedimento criminal exige o cumprimento de determinados requisitos, dos quais se destacam os seguintes:

- As imagens precisam de ter uma qualidade adequada para permitir identificar o perpetrador adequadamente;
- Os sistemas de videovigilância têm de assegurar a integridade dos dados, isto é, que as imagens não foram submetidas a procedimentos de montagem ou de alguma forma adulteradas:
 - o Para alcançar este propósito, tem de haver restrições de acesso à informação e registos de todas as operações efetuadas no sistema;
 - o Os próprios registos devem ser encriptados e a sua integridade garantida;
 - o Quaisquer cópias das imagens devem ser assinadas digitalmente com uma *hash key*;

- Os sistemas de videovigilância também devem conter um registo temporal, garantindo o rigor da data e hora dos acontecimentos. Para o efeito, deve ser usado um protocolo específico que garanta a coerência com o tempo real. Isto é uma questão crucial;
- Por último, a extração da prova exige o cumprimento de certas normas, incluindo o uso de uma assinatura digital, não trabalhar sobre os dados originais, congelar os dados quando são feitas cópias.

Não se trata aqui de exigências frívolas ou de somenos importância. Se não for seguido um procedimento correto e rigoroso, a prova eletrónica será muito provavelmente contestada em tribunal.

A qualidade dos dados torna-se, por conseguinte, num duplo requisito. Por um lado, no contexto da proteção de dados ela garante o cumprimento do princípio da exatidão que é um dos princípios basilares do regime, pois se os dados não têm qualidade então a finalidade do seu tratamento não será alcançada, tornando-se os dados excessivos e não adequados. Por outro lado, ela garante que a prova digital recolhida desempenha com eficiência a sua função no procedimento criminal.

Hoje em dia, os sistemas de videovigilância estão espalhados por todo o lado. Trata-se todavia de sistemas de baixo custo, uma vez que a maioria deles não cumpre os padrões mínimos de qualidade.

O quadro legal vigente não prevê requisitos técnicos específicos²³, tendo em conta a segurança dos sistemas e a utilização eventual das imagens no âmbito do processo-crime. E isto constitui desde logo um obstáculo ao uso efetivo de imagens de CCTV como prova.

Outro impedimento da utilização de imagens dos sistemas CCTV como prova em processo-crime diz respeito à possibilidade atual de transmitir as imagens para o exterior sem as armazenar localmente.

Com efeito, esta nova realidade pode colocar vários problemas, em relação ao acesso à prova eletrónica, uma vez que é fácil e barato através da Internet recorrer a serviços de alojamento de dados que estão num outro país, onde as autoridades nacionais não têm jurisdição.

Nesse caso, as autoridades nacionais competentes terão de recorrer aos instrumentos de assistência mútua, se os houver, e agora no espaço da UE, à Decisão Europeia de Investigação – recentemente transposta para o ordenamento jurídico português²⁴.

Alem disso, há uma tendência crescente para os dados serem armazenados em serviços de computação em nuvem, pelo que podem estar em qualquer sítio. A opção pela computação em nuvem coloca um problema adicional à recolha de prova eletrónica, que é a partilha aplicacional dessas infraestruturas e serviços por diferentes utilizadores (*multi-tenancy*) que pode impossibilitar a execução de um mandado.

²³ A Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, fixa alguns requisitos técnicos mínimos para as câmaras fixas e portáteis utilizadas ao abrigo da Lei 1/2005, de 10 de janeiro, na última redação. Mas esta legislação tem um âmbito de aplicação limitado.

²⁴ Lei n.º 88/2017, de 21 de agosto, que transpõe a Diretiva 2014/41/UE, de 3 de abril.

Em conclusão, as rápidas mudanças tecnológicas num mundo global interligado por uma rede virtual transfronteiriça colocam seguramente novos desafios às autoridades policiais e judiciais.

Para enfrentar os novos repto da obtenção de prova eletrónica é essencial um quadro legal consistente e melhorado, bem como sensibilização e formação de todos os intervenientes e interessados. Já foram dados passos importantes com a Convenção de Budapeste²⁵. Neste contexto está ainda prevista para breve a criação de mecanismos específicos para apoiar e melhorar a cooperação internacional.

Novas iniciativas sobre a obtenção de prova eletrónica estão igualmente na calha ao nível da UE²⁶, embora já suscitando debates controversos.

Seja qual for o caminho seguido, o Estado de Direito deve prevalecer e os direitos fundamentais dos cidadãos devem ser salvaguardados. Não são admissíveis atalhos neste domínio.

²⁵ Convenção sobre o Cibercrime, <https://rm.coe.int/16802fa428>

²⁶ Posteriormente a esta comunicação, a Comissão Europeia apresentou, em 17 de abril de 2018, novas regras para a obtenção de prova eletrónica em matéria penal, sob a forma de uma Proposta de Regulamento e de uma Proposta de Diretiva, disponíveis em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/e-evidence_en

Alguns aspetos-chave sobre a videovigilância policial na lei portuguesa

Resumo da apresentação

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita (Portugal)

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Este orador foi o autor do Parecer n.º 10/2017, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República, Série II, de 28/07/2017*.

O autor desenvolveu, na conferência, um conceito de videovigilância que exclui a recolha de imagem em direito processual criminal.

Foi realçada a separação entre a prevenção do crime e a justiça criminal.

O autor refere os procedimentos legais para o uso de imagens de videovigilância.

A solução legal portuguesa encontra algum apoio no enquadramento constitucional e na legislação europeia mas existe a necessidade de examinar o controlo sobre os mecanismos de videovigilância.

* Ver Parecer em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/dr_n145_28-07-2017.pdf

A relevância da videovigilância (CCTV) para o trabalho da polícia

Resumo da apresentação

José Bastos Leitão (Portugal)

Superintendente da Polícia de Segurança Pública - PSP

O autor transmite o ponto de vista da polícia.

Três diferentes momentos de importância do CCTV: prevenção / dissuasão (resultados mistos de acordo com fatores situacionais); resposta / reação (importante para determinar a abrangência e natureza do incidente, diminui o tempo de comunicação, efetiva para cobrir áreas mais vastas); investigação criminal (importante para recolher indícios e dados relevantes para a ação policial).

O autor realça, de modo crítico, que Portugal está na cauda da discussão sobre o equilíbrio entre os direitos individuais e a necessidade de segurança.

SESSÃO PLENÁRIA 4

**Uso indevido de bases de dados pelos agentes policiais; quebra do sigilo
profissional**

16 nov. 2017

Quebra de segurança e “A ameaça que vem de dentro” no que respeita à fuga de informações

Matthew Gardner (Reino Unido)

Superintendente-Chefe

Diretoria de Padrões Profissionais

Serviço da Polícia Metropolitana de Londres

NOTA: O orador solicitou a não divulgação/transcrição da sua apresentação.

Uso indevido de informações e sistemas de dados

Anthony Duggan (Irlanda)

Presidente da Administração

Comissão do Provedor de Justiça para a *Garda Síochána* - GSOC

NOTA: O orador solicitou a não divulgação/transcrição da sua apresentação.

Controlo da conduta policial. Investigação e resolução de queixas contra a polícia na Dinamarca e investigação de infrações penais

Resumo da apresentação

Christian Otto (Dinamarca)

Perito Consultor

Autoridade Independente de Queixas contra a Polícia

O orador começou por referir alguns dados sobre a Autoridade Independente de Queixas contra a Polícia (*Independent Police Complaints Authority – IPCA*), mencionando a sua criação em 1 de janeiro de 2012 como organismo independente da polícia e do Ministério Público. Apresentou o organograma da Polícia da Dinamarca e do Ministério Público, sob a tutela do Ministro da Justiça, e o organograma da IPCA.

Citou, em seguida, algumas disposições do Código Penal da Dinamarca no âmbito da sua intervenção, das quais se destacam:

- **Artigo 152º - violação de sigilo oficial** (no ordenamento jurídico da Dinamarca nem toda a violação da lei é suscetível de se subsumir neste tipo de crime)
 - o **sanção:** multa e até 6 meses de prisão; no caso de o tipo de crime ser qualificado/agravado, a pena pode ir até 2 anos de prisão; no entanto nem todos as infrações consubstanciam o incumprimento da lei pois pode tratar-se apenas de má conduta e ser imposta uma sanção disciplinar;
- **Artigo 155.º - uso indevido de bases de dados**
 - o **sanção:** multa e até 4 meses de prisão; no caso de existirem circunstâncias agravantes, a pena pode ir até 2 anos de prisão.

O orador falou seguidamente do papel da IPCA, destacando os seguintes aspetos da sua missão:

- investigação de infrações cometidas por elementos das forças de segurança no exercício das suas funções;
- investigação de incidentes nos quais se verificou a morte de pessoas ou ferimentos graves, em consequência da intervenção policial ou sob custódia policial;
- análise e tomada de decisão sobre queixas por má conduta das forças de segurança no exercício das suas funções, rejeitando tais comportamentos e procedendo à sua investigação; nesta matéria, tem as mesmas competências da polícia e, igualmente, a obrigação legal de elaborar um relatório sobre os resultados da sua investigação e enviá-lo para o Ministério Público, entidade a quem cabe a decisão final.

O orador terminou a sua intervenção com a apresentação dos seguintes casos práticos:

- “O caso da tatuagem”;
- “O caso da violação”;
- “O caso da vaca”;
- “O caso do agricultor”.

SESSÃO PLENÁRIA 5

16 nov. 2017

1. Apresentação das conclusões do *workshop* das Autoridades Anticorrupção (*Anti-Corruption Authorities - ACA*):



***WORKSHOP DAS AUTORIDADES ANTICORRUPÇÃO
(ANTI-CORRUPTION AUTHORITIES- ACA)***

**DINHEIRO E POLÍTICA. PROTECÇÃO DA VIDA POLÍTICA
CONTRA A CORRUPÇÃO E AS VIOLAÇÕES DE INTEGRIDADE**

WORKSHOP DAS ACA

Moderadora: Anca JURMA

Vice-Presidente da EPAC/EACN
Procuradora (M.P.), Conselheira do Procurador-Chefe (M.P.) da DNA
DNA – Diretoria Nacional Anticorrupção, Roménia



MODERADORES E ORADORES

WORKSHOP DAS AUTORIDADES ANTICORRUPÇÃO (ACA) :

DINHEIRO E POLÍTICA. PROTEÇÃO DA VIDA POLÍTICA CONTRA A CORRUPÇÃO E AS VIOLAÇÕES DE INTEGRIDADE

PAPEL	NOME	PAÍS
Moderadora	Anca Jurma Vice-Presidente da EPAC/EACN Procuradora (M.P.), Conselheira do Procurador-Chefe (M.P.) da DNA DNA - Diretoria Nacional Anticorrupção	ROMÉNIA
	Ruta Kaziliunaite Vice-Presidente Adjunta da EPAC/EACN Chefe Adjunta do Departamento de Administração STT – Serviço Especial de Investigação «A corrupção e o financiamento de partidos políticos: estudo de um caso da Lituânia»	LITUÂNIA
Oradores	Bernhard Weratschnig Procurador-Geral-Adjunto Procuradoria-Geral para o Combate aos Crimes Económicos e à Corrupção «Diferentes modos de obtenção de dinheiro extra para os partidos políticos»	ÁUSTRIA

MODERADORES E ORADORES

WORKSHOP DAS AUTORIDADES ANTICORRUPÇÃO (ACA) :

DINHEIRO E POLÍTICA. PROTEÇÃO DA VIDA POLÍTICA CONTRA A CORRUPÇÃO E AS VIOLAÇÕES DE INTEGRIDADE

PAPEL	NOME	PAÍS
Oradores	Septimius Parvu Gestor de Projeto EFOR – Associação Fórum de Peritos «Dinheiro e política. As ligações entre a contratação pública e os partidos políticos»	ROMÉNIA
	David Ginocchi Chefe dos assuntos jurídicos HATVP – Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública «Uma abordagem baseada em dados: Implementação e eficácia do sistema francês de divulgação de interesses e património»	FRANÇA
	Marius Bulancea Procurador-Chefe da Secção para o Combate aos Delitos Conexos aos de Corrupção DNA – Diretoria Nacional Anticorrupção «Financiamento ilegal de campanhas políticas – Uma abordagem criminal»	ROMÉNIA



Ruta Kaziliunaite,
Chefe Adjunta do Departamento de Administração,
STT – Serviço Especial de Investigação da República da Lituânia



Bernhard Weratschnig,
Procurador-Geral-Adjunto,
Procuradoria-Geral para o Combate aos Crimes Económicos e à Corrupção,
Áustria



Septimius Parvu,
Gestor de Projeto,
EFOR – Associação Fórum de Peritos
Roménia



David Ginocchi,
Chefe dos Assuntos Jurídicos,
HATVP – Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública,
França



Marius Bulancea,
Procurador-Chefe da Secção para o Combate aos Delitos Conexos aos de Corrupção,
DNA – Diretoria Nacional Anticorrupção
Roménia

RUTA KAZILIUNAITE LITUÂNIA

STT - SERVIÇO ESPECIAL DE INVESTIGAÇÃO

"A Corrupção e o financiamento de partidos políticos: estudo de um caso da Lituânia"

Conclusões a reter:

O STT como organismo de implementação da lei, independente do poder executivo que:

- investiga os casos de corrupção ao mais alto nível;
- está ativo na prevenção da corrupção, na educação anticorrupção e no aumento da consciencialização;
- tem como prioridade eliminar a corrupção sistemática da cena política e prevenir o efeito de disseminação da corrupção.

Discussão de um caso envolvendo políticos de alto nível e um grupo de empresas muito influentes na Lituânia; o disfarce de subornos (financiamento, descontos em publicidade) em troca de influência sobre as mais importantes decisões políticas.

**BERNHARD WERATSCHNIG
ÁUSTRIA**

PROCURADORIA-GERAL PARA O COMBATE AOS CRIMES ECONÓMICOS E À CORRUPÇÃO

«Diferentes modos de obtenção de dinheiro extra para os partidos políticos»

Conclusões a reter:

- A WKStA enquanto gabinete centralizador com jurisdição em expansão desde a sua criação;
- as vantagens da existência de apenas um ponto de contacto e de uma interpretação uniforme da lei;
- negócios com infrações de corrupção, nos setores público e privado, se o valor do benefício for superior a 3.000 Euros, crimes económicos, se o prejuízo for superior a 5 Milhões de Euros, e crimes fiscais, se a evasão fiscal for superior a 5 Milhões de Euros.

Discussão de três casos de estudo envolvendo comissões recebidas por dirigentes políticos através de um consultor fiscal que atua como intermediário num negócio entre o governo provincial e uma *holding*; subornos na forma de comissão sobre investimentos, paga a funcionário público em troca de concessão de cidadania austríaca; e envio de faturas falsas por empresa de comunicação social ao governo, sobre as quais um membro recebe pagamento.

**SEPTIMIUS PARVU
ROMÉLIA**

EFOR - ASSOCIAÇÃO FÓRUM DE PERITOS

«Dinheiro e política. As ligações entre a contratação pública e os partidos políticos»

Conclusões a reter:

- o papel do Fórum de Peritos (EFOR), um grupo de reflexão que teve origem na sociedade civil, formado por peritos em política do setor público e reforma da governação pública, que visa, entre outros temas, a reforma da administração e da integridade, justiça e anticorrupção do setor público;
- o EFOR monitoriza vários setores públicos e suas relações com empresas privadas, faz uma análise e avalia as reformas institucionais na administração pública, tentando conseguir um governo mais transparente e mais responsável.

Trouxe-nos uma análise dos donativos feitos a partidos políticos e sua relação com contratos públicos ganhos pelos responsáveis por esses donativos. E também uma análise do dinheiro atribuído pelo governo central a presidentes de câmaras alinhados com o partido no poder, em comparação com o dinheiro atribuído a presidentes de câmaras "hostis".

DAVID GINOCCHI
FRANÇA

HATVP – ALTA AUTORIDADE PARA A TRANSPARÊNCIA NA VIDA PÚBLICA

“Uma abordagem baseada em dados : Implementação e eficácia do sistema francês de divulgação de interesses e património”

Conclusões a reter:

- a HATVP enquanto organismo independente com um âmbito de atuação em expansão, verificando o património, interesses e atividades de candidatos presidenciais, membros do governo e membros do parlamento;
- papel da HATVP na prevenção de conflitos entre interesses públicos e privados, controlando a consistência e totalidade e investigando potenciais omissões ou variações sem explicação durante o exercício do cargo.

Descreve os instrumentos a usar para obter uma imagem mais clara dos dirigentes de cargos públicos, através de declarações de património e interesses / atividades, e o seu controlo sistemático que leva à investigação (e possível aplicação de sanções) de omissões e variações sem explicação.

MARIUS BULANCEA
ROMÉLIA

DNA – DIRETORIA NACIONAL ANTICORRUPÇÃO

«Financiamento ilegal de campanhas políticas – Uma abordagem criminal»

Conclusões a reter:

- A DNA enquanto estrutura especializada de acusação criminal, independente e integrada no quadro judicial, com competência exclusiva para a corrupção de alto nível e uma estrutura complexa formada por magistrados do ministério público, oficiais de polícia e peritos;
- negócios com delitos de corrupção e conexos, quando cometidos por pessoas com um determinado alto nível de posições públicas, e também com delitos contra os interesses financeiros da União Europeia e abuso do cargo e desvio de adjudicação pública;
- nos desafios da DNA podemos encontrar a diferenciação entre irregularidades administrativas e crimes de corrupção, ter acesso a informação relevante, testemunhas cooperantes e ferramentas para uma análise financeira.

Descreveu-nos casos envolvendo a pronúncia de dignitários do mais alto nível, incluindo a campanha do então Presidente da Roménia, cujo mandatário estava no centro de um esquema que usava contratos fictícios para financiar a campanha.

WORKSHOP DAS ACA

Conclusões a retirar das 5 apresentações

Como o dinheiro corrompe a política

- Financiamento ilegal de partidos políticos, candidatos e campanhas eleitorais.
- Manipulação dos processos de contratação pública por mecanismos clientelistas.
- Distribuição do orçamento local, que depende dos votos que as pessoas eleitas nesse círculo trazem para o partido no poder.
- Enriquecimentos ilícitos de políticos de alto nível.
- Conflito de interesses.
- Decisões dos dirigentes públicos de alto nível que ocupam cargos políticos ou administrativos podem ser compradas por indivíduos e empresas que recorrem ao suborno.

Como o dinheiro corrompe a política (2)

- uma causa que está inerente à corrupção é a necessidade de suportar as despesas da campanha, e a dificuldade de cobrir os seus custos, conduzindo ao uso de influência por dirigentes partidários para adquirirem os fundos necessários e à avidez dos empresários para obterem favores políticos;
- os dirigentes políticos legitimam a sua posição dentro do partido pondo à disposição da campanha quantias significativas de dinheiro, quanto mais alta for a posição, maiores as expectativas;
- relações especiais entre empresários e instituições na esfera de influência do dirigente político;
- divergências políticas são muitas vezes postas de lado, quando o dinheiro está envolvido, as relações de poder contam mais;
- o dinheiro do governo pode ser desviado através de acordos fraudulentos entre dirigentes partidários e particulares.

Financiamento ilegal de partidos políticos / campanhas

- contornando as disposições legais relativas ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (e.g. torneando os limites legais para os donativos, a obrigação de publicação dos donativos, etc.);
- contratos fictícios, faturas falsas usadas para cobrir o pagamento ilegal de campanhas eleitorais (consultadoria, publicidade, impressão de cartazes, materiais promocionais, etc.);
- empresas de comunicação social, empresas publicitárias são muitas vezes usadas para canalizar subornos para campanhas eleitorais;
- os políticos prometem que os pagamentos serão recuperados através da concessão de contratos públicos.

Manipulando a contratação pública

- contornando as disposições legais relativas à contratação pública (buracos na lei, disposições interpretáveis, deficiências no controlo administrativo, etc.);
- pagando uma comissão/suborno de 10-20% para ganhar o contrato ou para conseguir a aprovação do pagamento por trabalhos já executados;
- as mesmas empresas (ou empresas detidas pelas mesmas pessoas) muitas vezes ganham a maior parte dos contratos públicos; algumas delas contribuem com donativos para todos os partidos políticos relevantes (doadores "universais").

Tipologias e *modus operandi*

- ligações entre os políticos e as empresas mais lucrativas. Em alguns casos, um número reduzido de empresas ganha a maioria dos contratos públicos;
- existência de rotatividade entre dirigentes de cargos públicos e o setor privado, nas principais áreas de decisão;
- organização de eventos como cobertura para a obtenção ilegal de fundos, através do pagamento de comissões de participação;
- empresas conectadas com partidos políticos no poder tendem a ganhar mais contratos públicos;
- Dinheiro destinado a beneficiar:
 - político com cargo dirigente público que é subornado (a maior percentagem)
 - partido político / campanha política

O que os corruptores esperam em troca

- adjudicação de contratos públicos ou facilitação do prazo de pagamento;
- votação de leis importantes para os corruptores, quer se trate de uma empresa, de grupos ou de indivíduos;
- nomeação ou destituição de um determinado dirigente público
- facilitação da concessão de cidadania do país.

Como lidar com casos de uso ilegal de dinheiros na política

➤ *Prevenção:*

- ACA: - no caso da HATVP de França, divulgação de património e interesses, declarações de atividade (incompatibilidades), prevenção de conflitos de interesses, investigação de riqueza inexplicada;

- NGO: no caso do Fórum de Peritos (EFOR) que, com os seus estudos e análises de setores públicos e governação pública, pretende aumentar a consciencialização para as consequências do abuso e corrupção no gasto de recursos públicos.

➤ *Investigações e procedimento criminal* da corrupção e infrações conexas.

Discussão sobre prevenção da corrupção

Do ponto de vista da prevenção, ouvimos falar:

- da importância de tornar públicas as declarações de património e interesses sob a forma de dados abertos (*open data*), enquanto ferramenta para aumentar a transparência da vida pública e a auto consciencialização dos dirigentes públicos sobre o cumprimento das normas de transparência;
- da necessidade de estabelecer sanções bem definidas a aplicar a esses dirigentes públicos que não cumprem as suas obrigações (sanções administrativas e criminais). Inaceitável – uma sanção dissuasiva;
- que é essencial estabelecer requisitos legais de transparência, tais como limites relativos ao montante dos donativos, proibição de financiamento por parte de empresas que exercem atividades financiadas por fundos públicos, registo e publicação de todas os donativos.

Discussão sobre investigação da corrupção:

Do ponto de vista da investigação, ouvimos falar:

- da importância de informação interna, quer se trate de uma testemunha-chave ou de pessoa envolvida no crime (confessando/ cooperando);
- da importância da análise financeira – procura da origem dos fundos, determinando o verdadeiro propósito dos pagamentos;
- da utilidade de técnicas de investigação envolvendo buscas e apreensões, interrogatórios, análise forense de conversações áudio, escrita, de computadores e outros aparelhos eletrónicos, e perícias a outros gabinetes públicos.

Desafios das Investigações

- limites ao uso de testemunhas cooperantes;
- utilização de empresas *offshore*, bancos;
- acesso a informação relevante;
- acesso a ferramentas analíticas;
- acusações de parcialidade política.

Formas de avançar no combate à corrupção na política

- Necessidade de aprofundar a comunicação entre instituições e análise institucional interdisciplinar;
- Especialização dos investigadores;
- Mais e melhor independência para os organismos que combatem a corrupção;
- Cooperação internacional (e.g. EPAC/EACN);
- Um maior ênfase relativamente à prevenção e controlo preventivo do uso de fundos públicos;
- Mais transparência no financiamento de partidos políticos;
- Mais e melhor cooperação interinstitucional; envolvimento da sociedade civil.

2. Apresentação das conclusões do *workshop* dos Organismos de Controlo Policial (*Police Oversight Bodies* - POB):



**WORKSHOP DOS ORGANISMOS DE CONTROLO POLICIAL
(POLICE OVERSIGHT BODIES - POB)**

AUDITORIA AOS PROCESSOS POLICIAIS

WORKSHOP DOS POB

Moderadora: Dominique Devos-Cavier

Vice-Presidente da EPAC/EACN

Supervisora-Geral

IGPN – Inspeção-Geral da Polícia Nacional Francesa, França



MODERADORES E ORADORES

WORKSHOP DOS ORGANISMOS DE CONTROLO POLICIAL (POB):

AUDITORIA AOS PROCESSOS POLICIAIS

PAPEL	NOME	PAÍS
Moderadora	Dominique Devos-Cavie Vice-Presidente da EPAC/EACN Supervisora-Geral IGPN – Inspeção-Geral da Polícia Nacional Francesa	FRANÇA
Oradores	Beata Adameová Milan Lucansky Diretor-Geral Secção de Controlo e Serviço de Inspeção do Ministério do Interior «Auditoria aos processos policiais: a Secção de Controlo e o Serviço de Inspeção na Eslováquia»	REPÚBLICA DA ESLOVÁQUIA
	Astrid Brûls , Conselheira jurídica do Comité P Jack Vissers , Membro do Comité P Kristof de Pauw , Diretor-Geral do Departamento de Investigação do Comité P Comité P – Comité Permanente de Monitorização da Ação Policial «Auditoria aos processos policiais: a experiência belga no Comité P»	BÉLGICA

MODERADORES E ORADORES

WORKSHOP DOS ORGANISMOS DE CONTROLO POLICIAL (POB):

AUDITORIA AOS PROCESSOS POLICIAIS

PAPEL	NOME	PAÍS
Oradores	Monique Stim Vice-Presidente-Adjunta da EPAC/EACN Inspetora-Geral de Polícia IGP – Inspeção-Geral da Polícia «Recomendações: Ferramentas de mudança»	LUXEMBURGO
	José San Segundo Corchero Inspetor - Auditor IPSS – Inspeção das Agências de Polícia Estaduais «Auditoria aos Processos Policiais: Saúde, segurança e bem-estar dos agentes policiais no trabalho»	ESPANHA
	Philippe de Boysère General Inspeção-Geral da Gendarmerie Nacional Francesa «A IGGN e o seu papel no processo de apreciação e avaliação»	FRANÇA

SINCEROS AGRADECIMENTOSA



Milan
Lucansky
Diretor-Geral,
Secção de Controlo e
Serviço de Inspeção
(CSIS) do Ministério do
Interior,
República da
Eslováquia



Astrid
Brûls,
Conselheira Jurídica,
Comité P – Comité
Permanente de
Monitorização da Ação
Policial,
Bélgica



Jack
Vissers,
Membro do Comité P,
Comité P – Comité
Permanente de
Monitorização da Ação
Policial,
Bélgica



Kristof
De Pauw,
Diretor-Geral do
Departamento de
Investigação,
Comité P – Comité
Permanente de
Monitorização da Ação
Policial,
Bélgica

SINCEROS AGRADECIMENTOSA



Monique
Stirn
Vice-Presidente
Adjunta da
EPAC/EACN
Inspetora-Geral de
Polícia,
IGP – Inspeção- Geral
da Polícia,
Luxemburgo



Phillipe
de Boysère
General,
Inspeção-Geral da
Gendarmerie Nacional
Francesa,
França



José
Corchero,
Inspetor – Auditor,
IPSS – Inspeção das
Agências de Polícia
Estaduais,
Espanha



Beata
Adameová
Ponto de contacto da
EPAC/EACN
CSIS – Secção de
Controlo e Serviço de
Inspeção do Ministério
do Interior,
República da
Eslováquia

REPÚBLICA DA ESLOVÁQUIA

SECÇÃO DE CONTROLO E SERVIÇO DE INSPEÇÃO (CSIS) DO MINISTÉRIO DO INTERIOR

«Auditoria aos processos policiais: a Secção de Controlo e o Serviço de Inspeção na Eslováquia»

Conclusões a reter :

- Este organismo independente foi definitivamente implementado em 2007 e responde apenas perante o ministro.
- A autoridade de Segurança Nacional Eslovaca tem poderes para controlar este POB.
- A divisão de inspeção investiga as infrações criminais cometidas por agentes policiais. Também tem poderes para propor e promover mudanças na polícia.
- A secção de controlo é dedicada ao controlo interno e trata das queixas e petições enviadas para o Ministério do Interior. A secção recebeu 2465 queixas em 2016, das quais 1813 estavam relacionadas com a polícia.
- A secção de controlo também centra a sua atenção em questões administrativas e proteção de dados pessoais.

BÉLGICA

COMITÉ P – COMITÉ PERMANENTE DE MONITORIZAÇÃO DA AÇÃO POLICIAL

«Auditoria aos processos policiais : a experiência belga no Comité P»

Conclusões a reter:

- Respondendo diretamente perante o Parlamento, o Comité P é um POB de monitorização externa de todos os serviços policiais na Bélgica, estando os seus agentes e oficiais investidos de poderes policiais
- As linhas de orientação para a condução e execução de um inquérito de monitorização, incluindo também a fase de relatório, vão desde a análise do risco, análise do problema, a definição de objetivos, a dimensão do problema, as questões de pesquisa, a metodologia e o planeamento
- As áreas abrangidas pelos inquéritos de monitorização do Comité P são vastas e tratam de temas que vão desde o uso da força ao modo de lidar com pessoas com doenças mentais
- Os principais objetivos do Comité P e dos seus inquéritos de monitorização são:
- Analisar o modo como os serviços policiais executam as suas funções
 - Identificar quaisquer imperfeições ou falhas dentro do sistema, estruturas ou métodos
 - Apresentar propostas e recomendações construtivas
 - Monitorizar a implementação das recomendações emitidas
- Desafios a enfrentar:
 - Centrar a atenção nas recomendações que contribuem para um melhor desempenho dos serviços policiais (o bonito *versus* a necessidade de monitorizar)
 - Assegurar que os relatórios estão a ser lidos pelas pessoas certas
 - Assegurar que é dado seguimento (*follow-up*) às recomendações

LUXEMBURGO

IGP – INSPEÇÃO-GERAL DA POLÍCIA, LUXEMBURGO

«Recomendações: Ferramentas para a mudança»

Conclusões a reter:

- A importante missão de auditoria aos processos policiais, não consiste apenas na emissão de recomendações precisas
- Também implica:
 - Aceitação e implementação de recomendações
 - § em termos de adaptações formais ao nível da Polícia;
 - § e as mudanças comportamentais pelas forças da Polícia no terreno.
- Esta monitorização deverá ser alvo de uma abordagem a longo prazo
 - § através de estudos e auditorias de acompanhamento (*follow-up*);
 - § potencialmente com um observatório que ofereça perspetiva geral do impacto.
- Posto deste modo, os POB
 - § ajudam a otimizar o funcionamento da Polícia e
 - § assim aumentam os padrões de qualidade das forças da Polícia em contacto com os cidadãos.

ESPANHA

IPSS – INSPEÇÃO DAS AGÊNCIAS DE POLÍCIA ESTADUAIS

«Auditoria aos Processos Policiais: Saúde, Segurança e Bem-Estar dos agentes policiais no Trabalho»

Conclusões a reter:

- Esta IPSS é:
 - independente das Forças Policiais e responde perante a Secretaria de Estado para a Segurança
 - um organismo de “**inspeção e controlo externo**” ao qual foram confiadas, entre muitas outras, atribuições em assuntos de Saúde, Segurança e Bem-Estar (HSW, sigla em inglês) dos agentes policiais no trabalho.
- De entre as sete Equipas de Inspeção que a IPSS possui, uma é inteiramente dedicada a HSW.
- A IPSS tem um sistema de gestão de prevenção do risco ocupacional (ORPMS, sigla em inglês) que engloba procedimentos e instruções operacionais que dizem respeito a HSW.
- O ORPMS trata de todos os tipos de riscos, desde os que estão associados ao uso de armas de fogo e veículos, perigos biológicos, fatores psicossociais, trabalho por turnos, trabalho noturno, até espaços confinados ou o modo de lidar com pessoas ou animais.
- Especial monitorização é exercida, nomeadamente em relação a carreiras de tiro, equipamento pessoal de proteção, áreas de detenção de presos ou manutenção de esquadras de polícia.
- As agências de polícia estaduais têm de informar a IPSS de acidentes, suicídios e baixas por doenças relacionadas com a atividade profissional.
- A IPSS tem poderes para requerer a adoção de medidas para retificar não-conformidades ou irregularidades em assuntos de HSW.

FRANÇA

INSPEÇÃO-GERAL DA *GENDARMERIE* NACIONAL FRANCESA

«A IGGN e o seu papel no processo de apreciação e avaliação»

Conclusões a reter:

- um POB não deverá ter apenas um papel repressivo
- um POB deve:
 - contribuir para a promoção de padrões éticos
 - garantir a qualidade do serviço prestado à população
- enquanto fornecedor de “**garantia de qualidade**”, a Inspeção tem funções educacionais, de aconselhamento e de apoio, executadas pelo departamento de Auditoria Interna, Controlo e Estudos
- foi explicada a monitorização das condições de custódia policial
- foi apresentada uma ferramenta muito inovadora de autoavaliação, acessível às unidades locais

AUDITORIA AOS PROCESSOS POLICIAIS

***WORKSHOP* DOS POB**

Conclusões a retirar das 5 apresentações e subsequentes discussões

Auditoria

Uma atividade em crescimento no seio dos POB

- Um POB não deverá apenas tratar de infrações individuais
- Um POB deverá garantir um alto nível de qualidade dos serviços policiais
- Um POB deverá oferecer orientação e apoio às unidades operacionais
- Um POB deverá aconselhar a equipa dirigente
- Um POB deverá antecipar, promover e seguir a mudança

Tópicos para investigar pelos POB

- Os temas estudados deverão evoluir e seguir o contexto sócio-profissional
- Alguns são muito “clássicos”
 - Circunstâncias de privação da liberdade
 - Receção das instalações públicas, condições e procedimentos
 - Gestão de bens apreendidos
- Outros são mais inovadores:
 - Normas de saúde e segurança no local de trabalho
 - Uso de processos / bases de dados (acesso, rastreabilidade dos pedidos, fiabilidade dos dados)

Métodos e Ferramentas

- Inspeção clássica e verificações sem aviso prévio
- Abordagem do risco (avaliação do risco, gestão do risco)
- Autoavaliação

Impacto

- Aumento da confiança no POB por parte das forças policiais e do público em geral
- Melhorias nos processos internos
- Alcance de um equilíbrio entre o nível individual (infrações) e o seu lado “punitivo” e o domínio coletivo (funcionamento dos serviços policiais) no sentido de melhorias do serviço (“andar sobre os dois pés”)
- Um POB deverá assegurar-se que as recomendações produzem um efeito sustentável

MUITO OBRIGADA PELA VOSSA ATENÇÃO

DEBATES E ADOÇÃO DE RELATÓRIOS E RECOMENDAÇÕES

17 nov. 2017

1. Discussão e aprovação dos relatórios e recomendações dos dois Grupos de Trabalho (ACA e POB):
 - Grupo de Trabalho **“Gestão do Risco e Análise do Risco”** (*“Risk Management and Risk Analysis”*), cujo relatório final poderá ser consultado em <https://www.igai.pt/17-noticias/destaques/188-17-conferencia-profissional-anual-e-assembleia-geral-dos-parceiros-europeus-contra-a-corrupcao-epac-eacn>;
 - Grupo de Trabalho **“Análise de Big Data, Aspetos Legais Conexos, Utilização de Bases de Dados”** (*“Analysis of Big Data, Related Legal Aspects, Use of Databases”*);
2. Apresentação e aprovação da versão final do **“Manual de avaliação da eficácia/eficiência dos organismos de controlo policial”** (*“Handbook for evaluating the effectiveness/efficiency of police oversight bodies”*) que poderá ser consultada em <https://www.igai.pt/17-noticias/destaques/188-17-conferencia-profissional-anual-e-assembleia-geral-dos-parceiros-europeus-contra-a-corrupcao-epac-eacn>;
3. Apresentação e explicação sobre o novo funcionamento e acesso de peritos nacionais à *Europol Platform for Experts* – EPE;
4. Apresentação e discussão do projeto da Declaração de Lisboa.

DELIBERAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL

17 nov. 2017

- Foi aceite o pedido de adesão à EPAC/EACN da *Agence française anticorruption* (AFA) e da *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP);
- Foram eleitos dois novos vice-presidentes (Mati Ombler, Chefe do *Estonian Corruption Crimes Bureau*, para a rede ACA, e Jack Vissers, do *Belgian Standing Police Monitoring Committee*, para a rede POB);
- Foram criados dois novos grupos de trabalho (um ligado aos POB e outro às ACA);
- Foi formalmente aprovado o novo logotipo da EPAC/EACN:



- Foi aprovada a **Declaração de Lisboa de 2017**.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

17 nov. 2017

JOSÉ ARTUR TAVARES NEVES

Secretário de Estado da Proteção Civil (MAI)

17 nov. 2017

Senhor Presidente da Rede Europeia de Combate à Corrupção

Senhora Inspetora Geral da Administração Interna

Senhoras e Senhores Dirigentes da Administração Pública

Ilustres conferencistas

Minhas senhoras e meus senhores

É com muita honra que participo no encerramento desta prestigiosa Conferência, aproveitando desde já para congratular a Inspeção Geral da Administração Interna, na pessoa da Senhora Inspetora-Geral, Meritíssima Dr.^a Margarida Blasco, e restante equipa, pela excelente organização e qualidade das intervenções e dos debates aqui produzidos.

Nesta sessão de encerramento estava prevista a intervenção da minha colega Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, Dra. Isabel Oneto. Contudo, por impossibilidade de agenda, não lhe foi possível estar presente.

Permitam-me que vos transmita a minha particular satisfação por encerrar esta conferência internacional. Um evento com esta dimensão e significado, sobre um tema central na agenda nacional, europeia e mundial, em matéria de justiça e de segurança.

Portugal tem vindo a consolidar, há mais de duas décadas, uma estratégia consistente de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira, com resultados bem visíveis.

Em Portugal, de acordo com a lei, estes crimes são de prevenção prioritária, considerando a dignidade dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de proteger as potenciais vítimas.

Os Ministérios da Administração Interna e da Justiça tutelam Forças e Serviços de Segurança que, em estreita articulação com os Serviços do Ministério das Finanças e com agências como a Europol e a Interpol, têm alcançado resultados notáveis no combate à criminalidade económica e financeira.

O Governo considera essenciais a prevenção e o combate à corrupção, através de maior transparência, escrutínio democrático, controlo da legalidade e promoção de políticas pró-ativas de investigação.

De seguida, irei focar a minha intervenção no uso da videovigilância pelas entidades públicas, em face da premência que o tema hoje assume, quer enquanto instrumento da prevenção criminal, quer enquanto instrumento de apoio à atividade operacional.

Portugal é um país de tradições e costumes e, no que respeita à videovigilância, poderemos dizer que temos sido conservadores, pelo menos no que toca ao uso da videovigilância no espaço público, a qual constitui uma prerrogativa das forças de segurança.

Não obstante o recurso a sistemas de videovigilância ser entre nós usual por parte de privados, conforme poderemos facilmente constatar através de uma deslocação a uma qualquer superfície comercial, por parte de entidades públicas o recurso a esta tecnologia encontra-se resumida a três realidades: Bairro Alto, um bairro Lisboa onde existem bastantes estabelecimentos de diversão noturna; Amadora, um concelho limítrofe da área metropolitana de Lisboa e Santuário de Fátima, local de peregrinação de milhares de crentes.

As vantagens decorrentes do recurso a este meio tecnológico impõem-se. O Governo entende ser este o momento de criar um novo impulso para dotar as forças de segurança deste meio, não só no que respeita à segurança pública, mas também no tocante ao seu uso no âmbito da proteção civil, em particular na prevenção e combate de incêndios florestais.

Os fenómenos atuais, designadamente os de índole terrorista, impõem esta nova abordagem, a qual deve socorrer-se de todos os meios disponíveis, no nosso quadro jurídico-constitucional, para garantir uma ação mais eficaz e concertada por parte daqueles a quem compete garantir a segurança dos cidadãos.

A gestão da atividade operacional e a decisão sobre o empenho de meios por parte das Forças de Segurança constituem fins da utilização dos sistemas de videovigilância.

Por esse motivo, o Governo encontra-se a desenvolver uma alteração legislativa que visa criar a base jurídica necessária para o recurso, em tempo real, às imagens captadas pelos sistemas de videovigilância de determinados locais.

Tal poderá ocorrer em locais que pelas suas características são mais suscetíveis de serem palco de situações que determinem a intervenção das autoridades, como por exemplo estabelecimentos de diversão noturna, redes de transportes públicos, infraestruturas críticas e pontos sensíveis, bem como outros locais, que em resultado de uma avaliação de risco, mereçam especial atenção.

Alguns destes locais, por força de distintos regimes jurídicos – como o da Segurança Privada ou o do Combate à Violência nos Espetáculos Desportivos – já se encontram obrigados a adotar um conjunto de medidas de segurança, entre as quais se destaca a implementação de sistemas de videovigilância, sendo as imagens recolhidas monitorizadas em centrais de controlo próprias ou de empresas de segurança privada, devidamente habilitadas.

A alteração legislativa promoverá assim uma evolução tecnológica dos sistemas instalados, os quais deverão ser paulatinamente adaptados para permitir o visionamento das imagens recolhidas nos centros de controlo das forças de segurança.

O que importará aqui salvaguardar, constituindo um dos grandes desafios deste processo, é, por um lado, a compatibilidade dos sistemas públicos e privados, e, por outro, que as imagens recolhidas pelos sistemas privados tenham qualidade suficiente para os fins que se pretendem alcançar.

Naturalmente, em todo este processo, importa salvaguardar a observância de medidas de segurança e proteção adequadas para a conservação e tratamento dos dados pessoais.

Este processo de revisão legislativa assenta, pelas razões previamente expostas, na necessidade de agilizar, também, o recurso a câmaras móveis, nomeadamente, quando acopladas em equipamentos vulgarmente denominados como *drones*.

A possibilidade de acesso a imagens recolhidas em planos de grande altitude constitui uma ferramenta da maior importância na gestão de grandes eventos ou de acidentes graves – basta refletir numa situação como a do encaminhamento de grupos organizados de adeptos para um recinto desportivo num jogo de futebol de alto risco ou na gestão de evacuação de populações numa zona afetada por incêndios de grande dimensão, como os recentemente vividos na zona centro do país.

Estou certo de que o debate que mantiveram nesta conferência, no âmbito da admissibilidade da prova eletrónica e decorrente da videovigilância será de grande utilidade para a consolidação do regime jurídico em que estamos a trabalhar.

Nesta décima sétima conferência da Rede Europeia de Combate à Corrupção foram abordados temas da maior relevância, de entre os quais destacaria as políticas

anticorrupção no âmbito internacional e da União Europeia, a aplicação de mecanismos de aferição, a criação de órgãos de supervisão e de auditoria e, por fim, as matérias relacionadas com a utilização das bases de dados.

Renovo as minhas felicitações aos organizadores desta Conferência e saúdo todos os participantes, esperando que, à margem dos trabalhos, tenham tido a oportunidade de visitar Lisboa e que em breve regressem a esta linda cidade.

Muito obrigado pela vossa atenção.

DECLARAÇÃO DE LISBOA 2017

17 nov. 2017

Nós, os Presidentes e principais representantes dos Organismos de Controlo Policial (*Police Oversight Bodies* - POBs) nacionais e Autoridades Anticorrupção (*Anti-Corruption Authorities* - ACAs) dos Estados Membros do Conselho da Europa e da União Europeia, especialmente em tempos tão difíceis para Portugal, após os trágicos fogos florestais que recentemente tiveram lugar e que causaram perdas e sofrimentos a tantas pessoas,

Expressando a nossa gratidão à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) de Portugal por ter generosamente acolhido e eficientemente organizado esta conferência;

Relembrando as convenções, instrumentos e mecanismos internacionais, em especial a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*United Nations Convention against Corruption* - UNCAC) e o seu Mecanismo de Revisão de Implementação (*Implementation Review Mechanism*), convenções pertinentes do Conselho da Europa, o mecanismo de monitorização do GRECO e a Convenção contra a Corrupção (*Anti-Bribery Convention*) da OCDE;

Relembrando as Declarações da EPAC/EACN adotadas em Riga (2016), Paris (2015), Sofia (2014), Cracóvia (2013), Barcelona (2012), Laxemburgo (2011), Oradea (2010), Nova Gorica (2009), Manchester (2008), Helsínquia (2007), Budapeste (2006), Lisboa (2005) e Viena (2004), e *agradecendo* ao Gabinete Federal Austríaco de Anticorrupção (BAK) por ter acolhido o Secretariado;

Reconhecendo que a corrupção é uma grave ameaça ao desenvolvimento e estabilidade, tendo consequências prejudiciais a todos os níveis da governação e minando a confiança pública na democracia e suas instituições;

Acolhendo com agrado a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2030 Agenda for Sustainable Development) e *relembrando* o objetivo 16.5 que apela a todos os Estados para “Reduzirem substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”;

Acolhendo com agrado os resultados da 7ª Conferência dos Estados Parte na UNCAC em Viena e, especialmente, as resoluções adotadas nesta sessão;

Acolhendo com agrado a futura implementação de uma Procuradoria Europeia (European Public Prosecutor’s Office) independente e eficaz como um passo da máxima importância para facilitar a investigação transfronteiriça e os procedimentos criminais nos casos de fraude e corrupção que afetam os interesses financeiros da EU;

Reiterando a necessidade de seguir uma abordagem holística e pormenorizada na luta contra a corrupção, baseada em enquadramentos exaustivos de prevenção e cooperação internacional eficaz entre os organismos responsáveis pela aplicação da lei;

Realçando a necessidade imperativa dos nossos membros satisfazerem as legítimas expectativas dos cidadãos no sentido de providenciarem soluções eficazes contra a corrupção;

Salientando a importância de fortalecer o funcionamento independente, transparente e eficaz das ACA e dos POB e tomar medidas para a necessária proteção dos funcionários envolvidos nos esforços de anticorrupção e de controlo, de modo a

assegurar que podem continuar a exercer as suas funções sem qualquer forma de pressão ou interferência;

Tendo em consideração o trabalho dos Grupos de Trabalho da EPAC/EACN, em particular os Grupos de Trabalho da EPAC/EACN “Eficácia e Eficiência dos Organismos de Controlo Policial” (“Police Oversight Bodies’ Effectiveness and Efficiency”) e “Gestão do Risco e Análise do Risco” (“Risk Management and Risk Analysis”), bem como os resultados e conclusões dos painéis (workshops) e sessões plenárias da conferência de Lisboa:

- Recomendamos que cada POB providencie o desenvolvimento de departamentos de controlo interno e/ou auditoria, de modo a melhorar o funcionamento das forças policiais e o serviço prestado ao cidadão;
- Encorajamos os POB a levarem em consideração a utilização do “Manual de avaliação da eficácia/eficiência dos Organismos de Controlo Policial” (*“Handbook for evaluating the effectiveness/efficiency of Police Oversight Bodies”*) para uma melhoria do seu desempenho;
- Encorajamos todos os membros a efetuarem análises de risco e a implementarem a gestão do risco quando tal se revele adequado, em particular para aumentar a eficácia dos próprios ACA e POB;
- Assumimos o compromisso de distribuir o “Guia sobre Gestão do Risco de Integridade para as Autoridades Anticorrupção (ACA) e Organismos de Controlo Policial (POB)” (*“Guideline on Integrity Risk Management for Anti-Corruption Authorities – ACAs – and Police Oversight Bodies – POBs”*) pelos organismos nacionais relevantes; reconhecemos que este guia contribui para criar uma base partilhada para a promoção da integridade de organizações públicas;

convidamos os membros da EPAC/EACN a partilharem as suas experiências a este respeito no seio da EPAC/EACN;

- Acolhemos com agrado o progresso do Grupo de Trabalho da EPAC/EACN “*Big Data, Aspetos Legais, Utilização de Bases de Dados*” (“*Big Data, Legal Aspects, Use of Databases*”), criado pela Assembleia Geral em Riga, em novembro de 2016;
- Registamos que a Conferência Profissional Anual e Assembleia Geral de 2018 será organizada pelo Gabinete Federal Austríaco de Anticorrupção (BAK) na Áustria.

A Declaração será amplamente circulada pelos membros nos seus respetivos países e apresentada às instituições e organismos pertinentes da UE, do GRECO do Conselho da Europa e do UNODC.

A Declaração foi assinada por:

Margarida Blasco, *Inspetora-Geral da IGAI* e Andreas Wieselthaler, *Presidente da rede EPAC/EAC*.

CONFERÊNCIA ANUAL 2017 - FOTO DE FAMÍLIA



**SANA MALHOA HOTEL, LISBOA
15 nov. 2017**

ANEXO

Programa da 17.ª Conferência Profissional Anual e Assembleia Geral da EPAC/EACN

PROGRAMA 15 - 17 NOVEMBRO 2017 LISBOA 17.ª CONFERÊNCIA PROFISSIONAL ANUAL E ASSEMBLEIA GERAL DA EPAC/EACN	
Quarta-feira, 15 de novembro, SANA Malhoa Hotel, Avenida José Malhoa, 8 1099-089 Lisboa, Portugal	
Manhã	Chegada dos participantes, transporte para o hotel da conferência, boas vindas
11h00 – 13h00	Registo
12h30 – 13h30	Almoço <i>buffet</i> no restaurante do SANA Malhoa Hotel
13h45 – 14h30	Sessão de Abertura da 17.ª Conferência Profissional Anual e Assembleia Geral da EPAC/EACN Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita, Ministro da Administração Interna Andreas Wieselthaler, Presidente da EPAC/EACN, Áustria Margarida Blasco, Inspetora-Geral da Administração Interna, IGAI, Portugal
14h30 – 16h00	Sessão Plenária 1 Desenvolvimentos a nível internacional e europeu Moderador: Adriano Fraxenet de Chuquere Gonçalves da Cunha Vice-Procurador-Geral da República Oradores : • Olivier Onidi Vice-Diretor-Geral para a Segurança Comissão Europeia “Políticas anticorrupção ao nível da União Europeia” • Dimitri Vlassis Chefe de Divisão Divisão de Tratados – Departamento de Corrupção e Criminalidade Económica Gabinete das Nações Unidas sobre Drogas e Crime “O Mecanismo de Revisão de Implementação da UNCAC: processo, progresso, impacto, expectativas” • Lorenzo Salazar Juiz Vice-Presidente do Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Corrupção “Combatendo a corrupção a nível internacional. O Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Corrupção” • Frederic Pierson Diretor do Departamento da Europol de Ativos de Origem Criminosa (ECAB) “Iniciativas da Europol para melhor apoiar os organismos anticorrupção nas suas atividades operacionais” • Vladan Joksimovic Chefe do Secretariado RAI Iniciativa Regional Anticorrupção “Como a cooperação regional contribui para os esforços anticorrupção nacionais”

Quarta-feira, 15 de novembro, SANA Malhoa Hotel, Avenida José Malhoa, 8	16h00 16h30	Fotografia de grupo com todos os participantes, seguida de pausa para o café
	16h30 18h00	Sessão Plenária n.º 2 Medição da corrupção, integridade e esforços anticorrupção Moderador: Vitor Manuel da Silva Caldeira Presidente do Tribunal de Contas, Portugal Oradores: - Gemma Aiolfi Diretora da Conformidade e Ação Coletiva Instituto de Basileia sobre Governança “Prevenindo a Corrupção através da Ação Coletiva – Desenvolvimentos recentes e tendências futuras” - João Conde Correia Doutor em Ciências Jurídico-Criminais Procurador da República “O Modelo Português de Recuperação de Ativos” - Frédéric Boehm Economista / Analista Político OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico “A atual medição de esforços. Porquê e Como medir? Desafios recorrentes e potenciais” - Verena Wessely Chefe de Unidade, Cooperação Internacional BAK – Gabinete Federal Anticorrupção “Os esforços do BAK para melhorar a promoção da integridade e a prevenção da corrupção ao nível da UE e transectorial” - João Paulo Batalha Presidente da TIAC TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica “Da imagem geral ao pormenor: uma visão prática de avaliações de integridade”

Quinta-feira, 16 de novembro, SANA Malhoa Hotel, Avenida José Malhoa, 8
1099-089 Lisboa, Portugal

Workshops Paralelos

Workshop das Autoridades Anticorrupção (ACA):

Dinheiro e Política. Proteção da vida política contra a corrupção e as violações de integridade

Moderador: Anca Jurma

Vice-Presidente da EPAC/EACN

Procuradora, Conselheira do Procurador-Chefe da DNA

DNA – Diretoria Nacional Anticorrupção

Oradores:

- Rūta Kaziliūnaitė
Vice-Presidente Adjunta da EPAC/EACN
Chefe Adjunta do Departamento de Administração do STT
STT – Serviço Especial de Investigação
“A corrupção e o financiamento dos partidos políticos: estudo de um caso da Lituânia”
- Bernhard Weratschnig
Procurador Adjunto
Procuradoria-Geral para o Combate aos Crimes Económicos e Corrupção
“Os diferentes modos de obtenção de dinheiro extra para os partidos políticos”
- Septimius Parvu
Gestor de Projeto
EFOR – Associação Fórum de Peritos
“Dinheiro e Política: as ligações entre a contratação pública e os partidos políticos”
- David Ginocchi
Chefe dos assuntos jurídicos
HATVP – Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública
“Implementação e eficácia do sistema francês de divulgação de interesses e património”
- Marius Bulancea
Procurador-Chefe da Secção de Combate aos Delitos Conexos aos de Corrupção
DNA – Diretoria Nacional Anticorrupção
“Apresentação de um caso sobre financiamento ilegal de campanha política”

09h00 – 11h00

Workshops Paralelos

Workshop dos Organismos de Controlo Policial (POB):

Auditoria aos Processos Policiais

Moderador: Dominique Devos-Cavier

Vice-Presidente da EPAC/EACN

Supervisora-Geral

IGPN – Inspeção-Geral da Polícia Nacional Francesa

Oradores:

- Milan Lucansky
Diretor-Geral do SKIS
SKIS – Secção de Controlo e Serviço de Inspeção do Ministério da Administração Interna, Eslováquia
“Auditoria aos processos policiais: a Secção de Controlo e Serviço de Inspeção na Eslováquia”
- Astrid Brüls, Conselheira jurídica do Comité P
Jack Vissers, Membro do Comité P
Kristof de Pauw, Diretor-Geral do Departamento de Investigação do Comité P
Comité P – Comité Permanente de Monitorização da Ação Policial, Bélgica
“Auditoria aos processos policiais: a experiência belga no Comité P”
- Monique Stirn
Vice-Presidente-Adjunta da EPAC/EACN
Inspetora-Geral de Polícia
IGP – Inspeção-Geral da Polícia
«Recomendações: Ferramentas para a mudança»
- José San Segundo Corchero
Inspetor – Auditor
IPSS – Inspeção das Agências de Polícia Estaduais
“Auditoria aos processos policiais”
- Philippe de Boysère
General
IGGN - Inspeção-Geral da *Gendarmerie* Nacional Francesa
“A IGGN e o seu papel no processo de apreciação e avaliação”

09h00
11h00

11h00
11h30

Pausa para café

11h30 13h00	Sessão Plenária 3 Admissibilidade da prova eletrónica e captação de imagens em circuito fechado (CCTV) Moderador: Manuel Magina da Silva Diretor Nacional Adjunto da Polícia de Segurança Pública – PSP Oradores: • Krystian Dobrzyński Chefe de Divisão do Gabinete de Técnicas Operacionais do CBA CBA – Gabinete Central Anticorrupção, Polónia “Prova digital (o que é que poderá correr mal?)” • Clara Guerra Consultora Coordenadora do Departamento Internacional da CNPD CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados “Garantir a qualidade dos dados: um duplo requisito” • Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas “Alguns dos aspetos-chave sobre a videovigilância policial na lei portuguesa” • José Bastos Leitão Superintendente da Polícia de Segurança Pública – PSP “A relevância da videovigilância (CCTV) para o trabalho policial”
13h00 14h00	Almoço <i>buffet</i> no restaurante do SANA Malhoa Hotel

14h00
15h30

Sessão Plenária 4

Uso indevido de bases de dados pelos agentes policiais; quebra do sigilo profissional

Moderador: José Nunes Fonseca

Inspetor da Guarda Nacional Republicana GNR

Oradores:

- Matthew Gardner
Superintendente-Chefe
Serviço da Polícia Metropolitana, Londres
“Quebra de segurança e ‘A ameaça que vem de dentro’ no que respeita à fuga de informações”
- Anthony Duggan
Diretor da Administração da GSOC
GSOC – Comissão do Provedor para a *Garda Síochána*, Irlanda
“Uso indevido de informações e sistemas de dados”
- Christian Otto
Perito Consultor
Autoridade Independente de Queixas contra a Polícia
“Controlo da conduta policial. Investigação e resolução de queixas contra a polícia na Dinamarca e investigação de infrações criminais”
- David Hucker
Chefe das Normas Profissionais do Departamento de Normas e Segurança da NCA
NCA – Agência Nacional de Combate ao Crime, Reino Unido
“O uso indevido de informação policial para proveito próprio”

Quinta-feira, 16 de novembro, SANA Malhoa Hotel, Avenida José Malhoa, 8	15h30 16h00	Sessão Plenária 5 Apresentação de conclusões: • <i>Workshop</i> das Autoridades Anticorrupção (ACA) Anca Jurma Vice-Presidente da EPAC/EACN Procuradora, Conselheira do Procurador-Chefe da DNA DNA – Diretoria Nacional Anticorrupção • <i>Workshop</i> dos Organismos de Controlo Policial (POB) Dominique Devos-Cavier Vice-Presidente da EPAC/EACN Supervisora-Geral IGPN – Inspeção-Geral da Polícia Nacional Francesa
	16h00 16h15	Apresentação do projeto da Declaração de Lisboa
	16h15 16h45	Pausa para café

**Sexta-feira, 17 de novembro, SANA Malhoa Hotel, Avenida José Malhoa, 8
1099-089 Lisboa, Portugal**

09h00 – 10h30	Discussão e aprovação dos relatórios e recomendações dos dois Grupos de Trabalho (ACA e POB): - Grupo de Trabalho “Gestão do Risco e Análise do Risco” Martina Koger Chefe do Departamento de Prevenção, Educação e Cooperação Internacional BAK, Gabinete Federal Anticorrupção, Áustria - Grupo de Trabalho “Análise de <i>Big Data</i>” Ms Rūta Kaziliūnaitė Vice-Presidente Adjunta da EPAC/EACN Chefe Adjunta do Departamento de Administração do STT STT – Serviço Especial de Investigaçãoa - Apresentação e aprovação da versão final do “Manual de avaliação da eficácia/eficiência dos organismos de controlo policial” Dominique Devos-Cavier Vice-Presidente da EPAC/EACN Supervisora-Geral IGPN – Inspeção-Geral da Polícia Nacional Francesa
10h30 – 10h45	Informação sobre a <i>Europol Platform for Experts (EPE)</i> René Stach Secretariado da EPAC/EACN, Áustria
10h45 – 11h15	Pausa para café
11h15 – 12h30	Assembleia Geral da EPAC/EACN: - Decisões sobre pedidos de adesão - Eleição de dois novos vice-presidentes - Decisões sobre possíveis novos grupos de trabalho - Apresentação e decisão do novo logotipo da EPAC/EACN - Aprovação da Declaração de Lisboa 2017
12h30 – 13h00	Sessão de encerramento da conferência José Artur Tavares Neves, Secretário de Estado da Proteção Civil
13h00 – 14h00	Almoço <i>buffet</i> no restaurante do SANA Malhoa Hotel
Tarde	Despedida, saída dos participantes, transporte para o aeroporto