



CONSELHO DE MINISTROS

PROPOSTA DE LEI N.º /IX/2019

DE DE

ASSUNTO: Criar o Conselho de Prevenção da Corrupção.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Governo da IX Legislatura, no seu Programa, preconiza e promove o reforço da transparência e o combate à corrupção, através da promoção e da regulação de uma administração e governação abertas previstas na Constituição e na Lei do Procedimento Administrativo.

Concomitantemente, o Governo preconiza, ainda, um Estado respeitador dos contratos e dos compromissos enquanto exemplo para toda a Nação e incrementador da eficiência e da transparência, nomeadamente através da melhoria da legislação e combate à corrupção e da promoção da justiça, da segurança e do combate à criminalidade.

Neste domínio, o Governo pretende dotar o país de mecanismos e meios materiais, humanos, e não só, necessários para prevenir e combater crimes, mormente os da corrupção.

Atualmente, o combate ao fenómeno da corrupção é uma preocupação presente não só nos governos nacionais, como também nas organizações internacionais, assumindo nesta perspetiva um carácter transnacional.

Pelo que, considerando que a corrupção, enquanto fenómeno social, político e económico, afeta, nefastamente, as nações, torna-se necessária a criação de mecanismos internos de controlo, prevenção e repressão, em estreita simbiose com as melhores práticas internacionais vertidas nos diversos instrumentos jurídicos de cooperação internacional, como sejam os tratados multilaterais sobre a matéria.

Neste sentido, os compromissos internacionais assumidos pelo Estado de Cabo Verde trazem importantes subsídios, devendo-se buscar a sua adequada implementação através de medidas legislativas e administrativas concretas.

É que a corrupção constitui uma ameaça grave para a estabilidade e a segurança das sociedades, na medida em que enfraquece as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, compromete uma proporção importante dos recursos do Estado que ameaçam a sua estabilidade política e o desenvolvimento sustentável e institui a prevalência do privilégio, da desigualdade,

da parcialidade e da fraude sobre os valores do direito, da igualdade, da transparência e do rigor na ação pública.

Mais, o fenómeno da corrupção viabiliza práticas que potenciam o recrudescimento de tensões sociais, que diminuem a oferta de serviços, que facilitam a atuação do crime organizado e comprometem, em geral, o desenvolvimento de qualquer Estado de Direito Democrático.

Assim, pelos motivos supra expostos, combater a corrupção, quer na sua vertente preventiva, quer na repressiva, constitui um enorme desafio para os Estados Democráticos hodiernos, face à necessidade imperiosa da sua debelação.

Nesta senda, a presente Proposta de Lei, surge na sequência de esforços que Cabo Verde vem desenvolvendo ao longo dos anos, traduzíveis, por exemplo, na aprovação de leis com implicações diretas no combate à corrupção, como sejam a alteração efetuada ao Código Penal ocorrida em 2015, e mais proximamente a nova Lei do Tribunal de Contas e a nova Lei de Bases de Orçamento do Estado, com particular incidência no reforço da transparência e no alargamento da responsabilidade financeira a todos os agentes, entidades públicas ou privadas, que sejam gestoras de dinheiro, valores ou património públicos.

Por outro lado, a presente Proposta de Lei vem concretizar as tendências internacionais que dão relevância à dimensão preventiva na luta contra a corrupção, designadamente o que vem estabelecido no artigo 6º da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, aprovada, para ratificação, por Cabo Verde, através da Resolução n.º 31/VII/2007, de 22 de março.

Para além disso, importa referir que, através da Resolução n.º 75/IX/2018, de 2 de março, Cabo Verde aprova, para adesão, a declaração do Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*), nos termos da qual, o país, enquanto membro integrante da Aliança, compromete-se com os princípios consagrados na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e aceita a responsabilidade de fortalecer o seu compromisso, com vista a promover a transparência e a luta contra a corrupção.

Nesta conformidade, a presente Proposta de Lei visa criar o Conselho de Prevenção da Corrupção, abreviadamente CPC, uma entidade administrativa, funcionalmente independente, que tem como objetivos principais, designadamente, i) a deteção e prevenção dos riscos de corrupção, ii) a recolha e processamento de informações de modo a identificar as áreas mais vulneráveis à penetração do fenómeno, iii) o acompanhamento e avaliação da eficácia dos instrumentos jurídicos existentes, bem como, das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e pelo Sector Público Empresarial, em matéria atinente ao combate à corrupção.

Como é consabido, Cabo Verde não dispõe, ainda, de serviços ou departamentos vocacionados exclusivamente para a dimensão preventiva da corrupção. Tanto no Ministério Público, a quem compete estatutariamente e em especial promover e realizar ações de prevenção criminal, como na Polícia Judiciária, a quem compete desenvolver ações de prevenção criminal dentro dos limites das respetivas atribuições legais, esta prevenção centra-se, fundamentalmente, numa prevenção criminal inter-relacionada com a investigação penal.

Por isso, com a criação do CPC pretende-se, por um lado, colmatar uma lacuna na prevenção de riscos anteriores à prevenção criminal prosseguida pelo Ministério Público e pelos órgãos de polícia criminal.

Pretende-se, por outro lado, conceber uma entidade administrativa independente - quer do governo, quer dos poderes de investigação e ação penal -, que funciona junto do Tribunal de Contas, caracterizada pela multidisciplinariedade e com qualificação especializada e, bem assim, dotada de meios materiais e jurídicos necessários e adequados ao desempenho das suas atribuições.

No âmbito das suas competências, o CPC tem como atribuições, dentre outras, recolher e organizar informações relativas, designadamente, à prevenção da ocorrência da corrupção ativa ou passiva de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, bem como elaborar estudos, emitir pareceres, aprovar códigos de conduta e de boas práticas e, ainda, produzir relatórios a apresentar à Assembleia Nacional, tendo sempre em vista a gestão preventiva dos riscos de corrupção e a promoção de uma cultura de responsabilidade na Administração Pública e no Setor Público Empresarial.

Em particular, ao CPC compete, desde logo, e de forma centralizada, não só recolher e organizar toda a informação necessária à deteção e à prevenção da corrupção ativa ou passiva e dos crimes que lhe são conexos, como também dar parecer sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos legislativos ou regulamentares, nacionais ou internacionais, de prevenção ou repressão da corrupção - quando solicitado quer pela Assembleia Nacional, quer pelo Governo.

Ainda, compete-lhe avaliar, regularmente, a eficácia dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e pelo Setor Público Empresarial para a prevenção e combate dos crimes ligados à corrupção, bem como colaborar na adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir os factos, ou o risco da sua ocorrência, designadamente na elaboração de códigos de conduta e na promoção de ações de formação inicial ou permanente dos agentes da Administração Pública.

Atente-se, especialmente, que o CPC é uma entidade administrativa, cuja ação e natureza o exclui de qualquer intervenção no âmbito da investigação criminal. A atuação do CPC não interfere nas competências atribuídas às autoridades de investigação penal, nem nas conferidas ao Ministério Público ou à Administração Pública em matéria disciplinar.

E é exatamente por isso que no âmbito da sua atividade, havendo evidências de factos suscetíveis de constituírem infração penal, impende sobre o CPC o dever de remeter a participação de tais factos ao Ministério Público, suspendendo a recolha e tratamento de informações sempre que tenha conhecimento do início do correspondente procedimento de instrução criminal.

Importa realçar que a sua natureza é, também, distinta doutras entidades de garantia e defesa de direitos e liberdades fundamentais sediadas junto da Assembleia Nacional, como sejam a Comissão Nacional de Proteção de Dados Pessoais e a Entidade Reguladora da Comunicação Social.

Não despidendo, ainda, é referir-se que o funcionamento do CPC junto do Tribunal de Contas, com autonomia e exterioridade relativamente a esse Tribunal, assegura simultaneamente a independência relativamente aos órgãos de exercício de poder político, numa clara garantia de separação de poderes e funções, e vem privilegiar as sinergias que, no âmbito da Administração Pública, podem resultar para as atribuições preventivas do CPC, sem quaisquer riscos de prejuízo da função judicativa própria do Tribunal de Contas ou da investigação criminal a que houver lugar.

Ademais, é consensual a estreita conexão existente entre os danos causados pela corrupção e atividades congêneres e a lesão dos interesses financeiros do Estado, que ao Tribunal de Contas cumpre salvaguardar.

De igual modo a composição do CPC procura aproveitar as sinergias proporcionadas pelos órgãos de controlo interno e entidades competentes para a respetiva prevenção no âmbito da Administração Pública.

Assim,

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 203º da Constituição, o Governo submete à Assembleia Nacional a seguinte Proposta de Lei:

Artigo 1º
Objeto e natureza

A presente Lei cria o Conselho da Prevenção da Corrupção (CPC), autoridade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas.

Artigo 2º
Âmbito

O CPC desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Artigo 3º
Missão

A CPC tem como missão exclusiva a deteção e prevenção dos riscos de corrupção, a recolha e processamento de informações de modo a identificar as áreas mais vulneráveis à penetração do fenómeno e o acompanhamento e avaliação da eficácia dos instrumentos jurídicos existentes, bem como, das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e pelo Sector Público Empresarial, em matéria atinente ao combate à corrupção.

Artigo 4º
Atribuições e competências

1. A CPC tem como atribuições e competências, designadamente:

a) Recolher e organizar informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção ativa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de infidelidade, de peculato, de participação ilícita em negócios, de defraudação de interesses patrimoniais públicos, de abuso de poder ou de violação de segredo, bem como de aquisições de imóveis ou de valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública e no Sector Público Empresarial.

b) Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e Sector Público Empresarial para a prevenção e combate dos factos referidos na alínea anterior e avaliar a respetiva eficácia;

c) Dar parecer, sempre que solicitado pela Assembleia Nacional ou pelo Governo, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais, de prevenção ou repressão dos factos referidos na alínea a).

2. O CPC colabora, sempre que solicitado pelas entidades públicas interessadas, na adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir a ocorrência dos factos referidos na alínea a) do número anterior, designadamente:

a) Na elaboração de códigos de conduta que, dentre outros objetivos, facilitem aos seus órgãos e agentes a comunicação às autoridades competentes de tais factos ou situações conhecidas no desempenho das suas funções e estabeleçam o dever de participação de atividades externas, investimentos, ativos ou benefícios substanciais havidos ou a haver, suscetíveis de criar conflitos de interesses no exercício das suas funções;

b) Na promoção de ações de formação inicial ou permanente dos respetivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.

3. O CPC coopera com os organismos internacionais em atividades orientadas aos mesmos objetivos.

Artigo 5º Composição

O CPC é composto pelas seguintes entidades:

a) Presidente do Tribunal de Contas, que o preside;

b) Diretor-Geral do Tribunal de Contas, que é o Secretário-Geral;

c) Inspetor-Geral de Finanças;

d) Inspetor-Geral da Construção e Imobiliária;

e) Diretor da Unidade de Inspeção Autárquica;

f) Presidente da Autoridade de Regulação das Aquisições Públicas;

g) Um magistrado do Ministério Público, designado pelo Procurador Geral da República, com um mandato de quatro anos, renovável;

h) Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de quatro anos renovável.

Artigo 6º

Despesas de instalação e de funcionamento

1. As despesas de instalação e de funcionamento do CPC constituem encargo do Estado, inscritas no Orçamento de Estado.
2. O CPC elabora um projeto de orçamento anual, que é apresentado e aprovado nos mesmos termos do projeto de Orçamento do Tribunal de Contas.

Artigo 7º

Organização e funcionamento

1. Compete ao CPC aprovar o programa anual de atividades, o relatório anual e eventuais relatórios intercalares e remetê-los à Assembleia Nacional e ao Governo.
2. Compete, ainda, ao CPC aprovar o respetivo regulamento atinente à sua organização e funcionamento, bem como o do seu serviço de apoio técnico e administrativo.
3. Os membros do CPC são substituídos, nas suas faltas ou impedimentos, pelos seus substitutos legais, devendo ser designado um substituto no ato de designação dos titulares efetivos, no caso das alíneas g) e h) do artigo 5º.
4. Os membros do CPC, com exceção do Presidente, têm direito apenas a senha de presença por cada reunião efetuada.
5. O montante da senha de presença a que se refere o número anterior é fixado por Portaria do membro do Governo responsável pela área das Finanças, sob proposta do Presidente.

Artigo 8º

Serviço de Apoio

1. O quadro do serviço de apoio técnico e administrativo do CPC é fixado por Portaria do membro de Governo responsável pela área das Finanças, sob proposta do CPC.
2. O quadro do serviço referido no número anterior só pode ser preenchido com recurso a instrumentos de mobilidade da função pública.
3. Os funcionários do quadro de serviço mantêm os vencimentos do lugar de origem, acrescido do suplemento mensal de disponibilidade permanente vigente no Tribunal de Contas.
4. Ao Secretário-Geral do CPC compete a gestão administrativa e financeira do serviço de apoio, incluindo a nomeação do pessoal, sob a superintendência do Presidente.
5. O CPC, quando necessário, pode deliberar contratar consultores técnicos para a elaboração de estudos indispensáveis à realização dos seus objetivos.

Artigo 9º
Relatórios

1. O CPC deve apresentar à Assembleia Nacional e ao Governo, até ao final do mês de março de cada ano, um relatório das suas atividades referentes ao ano anterior, procedendo à tipificação de ocorrências ou de risco de ocorrência, quando existam, de factos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 4º e identificando as atividades de risco agravado na Administração Pública ou no Sector Público Empresarial.
2. São consideradas atividades de risco agravado, designadamente, as que abrangem aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso, as permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares, as decisões de ordenamento e gestão territorial, bem como quaisquer outras suscetíveis de propiciar informação privilegiada para aquisições pelos agentes que nelas participem ou seus familiares.
3. O CPC deve, quando objetivamente se justificar, elaborar relatórios intercalares sobre ações realizadas para cumprimento dos objetivos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 4º, remetendo-os à Assembleia Nacional e ao Governo.
4. Os relatórios do CPC podem conter recomendações de medidas legislativas ou administrativas adequadas ao cumprimento dos objetivos mencionados no artigo 4º.
5. O CPC só pode divulgar os seus relatórios depois destes terem sido recebidos pela Assembleia Nacional e pelo Governo.

Artigo 10º
Infrações criminais ou disciplinares

1. Quando tenha conhecimento de factos suscetíveis de constituir infração penal ou disciplinar, o CPC remete a participação ao Ministério Público ou à autoridade disciplinar competente, conforme couber.
2. Logo que o CPC tenha conhecimento do início de um procedimento de instrução criminal ou disciplinar pelos factos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 4º, o mesmo deve suspender a recolha ou tratamento das informações a eles respeitantes, devendo ainda comunicar tal suspensão às autoridades competentes
3. As autoridades competentes referidas no número anterior podem solicitar o envio de todos os documentos pertinentes, objetos de recolha por parte do CPC.
4. Os relatórios e informações comunicados, pelo CPC, às autoridades judiciárias ou disciplinares competentes estão sujeitos ao contraditório nos correspondentes procedimentos.
5. É proibido ao CPC a divulgação dos relatórios e informações referidas no número anterior.

Artigo 11º
Dever de colaboração

1. As entidades públicas, organismos, serviços e agentes da Administração central, regional e autárquica, bem como as entidades do Sector Público Empresarial, devem colaborar com o CPC, facultando-lhe, oralmente ou por escrito, as informações que, no domínio das atribuições e competências do CPC, lhes forem solicitadas.
2. O incumprimento injustificado do dever de colaboração deve ser comunicado aos órgãos da respetiva tutela para efeitos disciplinares e outros previstos na lei.
3. Sem prejuízo do segredo de justiça, devem ser remetidas ao CPC cópias de todas as participações ou denúncias, de decisões de arquivamento, de acusação, de pronúncia ou de não pronúncia, bem como de sentenças absolutórias ou condenatórias respeitantes a factos enunciados na alínea a) do nº 1 do artigo 4º.
4. Devem, igualmente, ser remetidas ao CPC cópias dos relatórios de auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno ou inspeção da Administração Pública central, regional ou local, ou relativos às empresas do Sector Público Empresarial, que reportem factos enunciados na alínea a) do nº 1 do artigo 4º ou deficiências de organização dos serviços auditados suscetíveis de comportar risco da sua ocorrência.
5. Após a apresentação à Assembleia Nacional, deve ser remetida ao CPC, pela Procuradoria-Geral da República, uma cópia da parte específica do relatório sobre execução das leis sobre política criminal relativa aos crimes associados à corrupção, bem como os resultados da análise anual, efetuada pelo Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou a cessação de funções dos titulares de cargos políticos.

Artigo 12º
Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em Conselho de Ministros de 19 de agosto 2019.

José Ulisses de Pina Correia e Silva

Fernando Elísio Leboucher Freire de Andrade