

# Primeira Linha

COMBATE À CORRUPÇÃO DEVE PASSAR PELA DELAÇÃO?

## “Bufos”? Nem para o combate à corrupção servem

A figura do denunciante ainda hoje traz más memórias aos portugueses. Legisladores, agentes da Justiça e sociedade civil torcem o nariz à denúncia como meio de combate à corrupção. Os fins não podem justificar os meios, dizem

BRUNO SIMÕES E ANTÓNIO LARGUESA

O recurso à delação como meio de combate à corrupção – previsto numa das propostas que o ex-ministro João Cravinho apresentou na semana passada no Parlamento (ver caixa) – é acolhido com muitas reservas, tanto nos corredores da Assembleia da República, como entre os principais representantes do meio judicial.

A resistência é, antes de mais, cultural e assenta em grande parte na má memória que os portugueses guardam dos “bufos” do Estado Novo. Isso mesmo foi manifestado ao **Negócios** por Fernando Nobre, presidente da AMI e candidato à Presidência da República, em linha de pensamento com Baptista-Bastos, escritor e jornalista.

Luis de Sousa, sociólogo que investiga o tema da corrupção, vê com algum cepticismo uma medida deste género. “Não estou certo que tivesse repercussões na vida pública”, reconheceu, salientando temer que pudesse “passar a haver uma classe de denunciante que se remunerava com isso”.

### Delação mal vista, tanto no Parlamento...

No Parlamento, a comissão constituída na “ressaca” do processo Face Oculta para debater e harmonizar todos os pacotes anticorrupção apresentados pelos diferentes partidos tem um prazo de vida que se estende até Junho. O grupo parlamentar do PS, que sustenta o Governo, já garantiu que agendará

para dia 22 a votação das suas próprias propostas. Entre elas deverá constar a consagração do crime urbanístico (contra o ordenamento do território) e o agravamento da pena para crimes de corrupção para acto lícito em cinco anos, subindo o respectivo prazo de prescrição para dez anos.

No entanto, nenhuma está a criar tantos anticorpos como aquela de estimular a denúncia. E é precisamente essa a proposta de João Cravinho. “Um cidadão poderá interpor uma acção sobre alguém que lese financeiramente o Estado, recebendo no final uma percentagem”, propôs o antigo ministro e deputado socialista, na comissão parlamentar, na semana passada.

O presidente da comissão parlamentar, Vera Jardim, frisa que “não é muito da nossa tradição jurídica” uma proposta deste cariz, que teria de ser “muito bem estudada”. Opinião corroborada pelo vice-presidente desta comissão e deputado do CDS, Filipe Lobo d’Ávila, que vislumbra algumas “dificuldades técnico-jurídicas” para a construção do mecanismo legal sugerido por Cravinho.

Os legisladores do PSD, por outro lado, não demonizam, à partida, esta proposta, mas não lhe concedem carácter prioritário face a outros mecanismos de prevenção. Fernando Negrão reconhece que a proposta de Cravinho pode ser “interessante”, enquanto Teresa Morais, falando a título pessoal, diz

ter “dúvidas de que se deva enveredar por uma espécie de prémio financeiro para o denunciante”, mas salienta também a criatividade necessária para legislar em matéria de corrupção.

### ...como no meio judicial

Entre os agentes judiciários também não há muita receptividade. “Custa-me muito estimular a delação, até por uma questão geracional”, assume Eurico Reis, juiz encarregue da comissão que avaliou os casos de cegueira no Santa Maria. “Já concordo com o estatuto do arrependido”, ressalva, porque permite que “o peixe miúdo dê informações sobre como chegar ao graúdo”.

Marinho e Pinto prefere colocar a tónica no combate ao crime. “Devem ser melhorados os meios para combater e investigar a criminalidade”. O bastonário da Ordem dos Advogados diz que recebe denúncias “quase todas as semanas”, mas que o mecanismo de delação seria usado pelos indivíduos para “acusar pessoas de que não gostam”.

António Martins, presidente do Associação Sindical dos Juizes Portugueses, crê que a medida não será má de todo. “Pode ser um passo, mas não se pense que vai resolver todos os problemas”, alerta, rezeando a convivência de “um interesse privado (arrecadar dinheiro), com o interesse público de denunciar um crime”.

### DITOS



Para Marinho e Pinto, bastonário da Ordem dos Advogados, a delação seria mal aplicada.

As pessoas iam usar inimizades e desconfianças para acusar os outros.



Vera Jardim, que preside à Comissão de combate à Corrupção, mostra muitas reservas.

Premiar os delatores não é muito da nossa tradição jurídica, mais nos EUA.



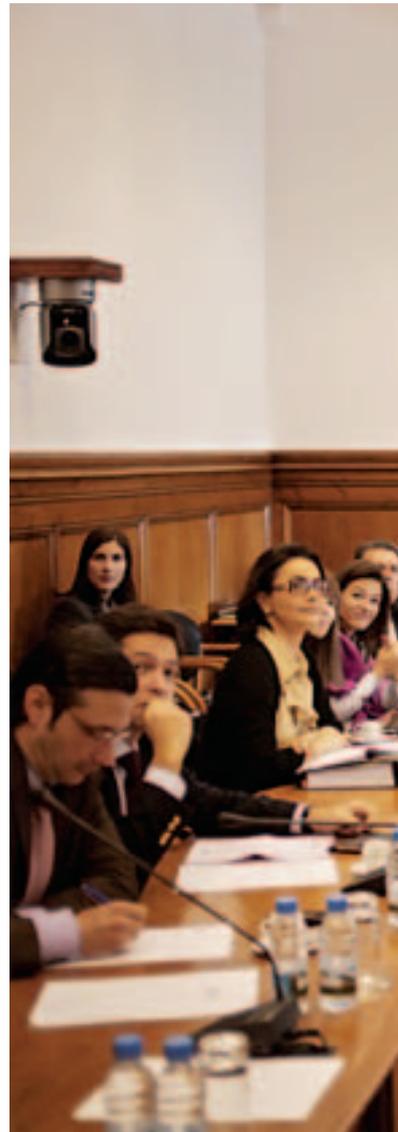
O candidato presidencial e presidente da AMI, Fernando Nobre, teme o “regresso dos bufos ao país”.

Sou totalmente contra, seria um procedimento extremamente perigoso.



Para o escritor Baptista-Bastos, “quem delata não deve receber nada em troca”.

A denúncia não deve ser instituída como factor decisivo neste combate.



Comissão parlamentar de combate à corrupção

### AS PRINCIPAIS PROPOSTAS

#### “WHISTLEBLOWING”

A proposta apresentada por João Cravinho prevê que um cidadão possa accionar judicialmente alguém, em seu nome e em nome do Estado, caso tenha fundadas suspeitas de que essa pessoa lesa financeiramente o Estado. Esta medida já existe nos Estados Unidos, e prevê que, da quantia que venha a ser arrecadada em consequência da actividade corruptiva, uma percentagem seja atribuída ao cidadão que fez a denúncia (nos EUA é de 15 a 20%).

#### ESTATUTO DO ARREPENDIDO NA CORRUPÇÃO

O CDS/PP apresentou uma proposta que quer tentar quebrar o pacto de silêncio na investigação, premiando o corruptor (activo ou passivo)

Pedro Elias



**Corrupção** | Os deputados têm estado a colher opiniões de especialistas no âmbito da elaboração do pacote anti-corrupção.

## OSTAS AINDA A “MARINAR” NA COMISSÃO PARLAMENTAR

por colaborar com as autoridades. Entre os “bónus” pelo arrependimento e colaboração estão a atenuação, ou até mesmo isenção, da pena.

### **CRIAÇÃO DA FIGURA DO CRIME URBANÍSTICO**

Em sede de Comissão está também a proposta de consagrar o crime urbanístico, de forma a prevenir abusos cometidos contra o ordenamento do território. O âmbito da medida é concordante nas bancadas do BE, CDS/PP e também o PS deverá avançar com uma proposta própria.

### **AUMENTO DA PENA E PRAZO DE PRESCRIÇÃO NA CORRUPÇÃO PARA ACTO LÍCITO**

O PS prepara-se para propor que, em relação ao crime de corrupção para acto lícito, que

tem actualmente uma moldura penal até dois anos e um prazo de prescrição de cinco anos, se aumente a moldura penal para mais de cinco anos. Isto elevará automaticamente o prazo de prescrição para dez anos, tal como já acontece com o crime de corrupção para acto ilícito.

### **LEVANTAMENTO DOS SIGILOS FISCAL E BANCÁRIO**

Maria José Morgado, directora do DIAP de Lisboa, sugeriu a abolição do segredo bancário e fiscal para acelerar a investigação. O director nacional da Polícia Judiciária, Almeida Rodrigues, fez uma proposta semelhante: a criação de uma central de contas no Banco de Portugal, que permitisse agilizar a investigação. Actualmente, o acesso às contas bancárias de

suspeitos demora meses, e por vezes os próprios bancos informam os clientes de que estão sob investigação.

### **AUTARCAS CONDENADOS IMPEDIDOS DE IR ÀS URNAS**

O PSD e o CDS/PP apresentaram propostas para impedir os autarcas condenados na Justiça de concorrer a eleições. Também o PCP tem uma proposta no mesmo sentido, mas os comunistas pugnam pela aplicação desta interdição apenas depois da sentença transitar em julgado, ou seja, após a condenação ser confirmada pelo Tribunal da Relação, sem mais hipóteses de recurso para o arguido. Caso isto suceda, o PCP quer que o autarca seja proibido de exercer um cargo político nos dez anos seguintes.

## PERGUNTAS A...



João Cravinho já apresentou as suas propostas à comissão contra a corrupção.

## É preciso regular este exercício de cidadania

### **O mecanismo de denúncia, que defendeu no Parlamento, resultaria em Portugal?**

É uma questão de legislar. A proposta, que está feita de forma muito sucinta, diz que tem que haver uma lei que regule e regularmente esta forma, este exercício de cidadania. É preciso disposição legislativa que trate de legalizar este tipo de acção, como ainda de estabelecer as condições em que ela pode ocorrer. Qualquer coisa como 2/3 a 3/4 dos valores recuperados pelo Estado norte-americano devem-se a acções dessas. Não é coisa de somenos.

### **Em que se baseia, concretamente, esse mecanismo?**

O que proponho é o que acontece nos Estados Unidos: quando um indivíduo tiver provas de qualquer ilicitude em que o Estado seja lesado financeiramente, pode interpor uma acção em seu nome e em nome do Estado. E então mostra quais são os seus argumentos, por que é que vai propor a acção, quais são os fundamentos, que provas é que tem ou que indícios fortes é que tem... mas tem que ter provas, porque depois tem de chegar à prova, quando põe a acção. O Ministério Público examina o processo, e se achar que é forte associa-se à acção. O indivíduo nunca é arredado do processo.

### **É necessário que haja um reforço da protecção dos denunciantes?**

Isso não sei, logo se vê... mas no nosso Direito já há protecção às testemunhas. Aliás, na legislação que eu propus há elementos nesse sentido e toda a gente acha agora que a actual legislação deveria ser reforçada. Nós estamos a pôr-nos no plano moral; no plano material e executivo, resta saber se essa protecção é suficiente e se a testemunha não acaba por ser baleada ou atropelada, que é o mais frequente na Europa.

## PERGUNTAS A...



Rui Patrício entende que o combate à corrupção não deve passar, de modo algum, pela delação.

## Não aprecio bufos, ainda menos premiados

### **Um mecanismo de denúncia semelhante ao que existe nos EUA poderia ser viável em Portugal?**

Sou contra um mecanismo desses. Institucionaliza a cultura da delação, que é uma cultura péssima, mesmo que para “bons” propósitos. Depois, não se pode, a meu ver, importar figuras de outros países sem olhar a idiosincrasia de cada povo, e esta figura iria mal com certos traços de ser português – inveja, espírito paroquial, etc. – podendo dar azo a perigosas caças às bruxas. Em síntese, bufos é coisa que não aprecio, muito menos bufos institucionalizados e premiados pelo Estado. Tenho as maiores dúvidas de que normas que previssessem entre nós algo deste género fossem constitucionais. Os fins nunca, ou muito raramente, justificam os meios.

### **Aprovaria a criação do estatuto do arrependido para os casos de corrupção?**

Penso que é uma figura semelhante à da delação. Imagine-se o que se não poderia fazer em troca da recompensa? Fosse ela monetária ou de atenuante de pena. O que se diria, o que se sugeriria, o que se calaria? E o que nos faria isso perder, em termos de civilização, sob a aparência de passar a haver um ganho no combate à corrupção? Até mesmo o estatuto de assistente num processo penal pode esconder usos enviesados.

### **Por onde passa o combate à corrupção, então?**

O grande combate à corrupção faz-se na prevenção, atacando as causas – burocracia, ineficiência dos serviços, extrema complexidade jurídica e regulamentar, duração excessiva de cargos públicos, ausência de rotatividade de funções... E, sobretudo, faz-se pondo a nu e atacando um sentimento geral de aceitação da corrupção, sobretudo da pequena corrupção, do “amiguismo” e do favor.

Combate à corrupção deve passar pela delação?

# Portugal é dos poucos países que não assumem defesa de denunciante

## Governo não assinou documento, mas veio proteger os funcionários públicos que denunciem irregularidades

**BRUNO SIMÕES**  
brunosimoes@negocios.pt

Portugal foi um dos poucos países a não assinar a Convenção de Direito Civil na Corrupção, que saiu do Conselho da Europa em 1999 para tentar proteger os “whistleblowers”, ou denunciante. Porém, em 2008, o País adotou uma lei que regula a protecção dos denunciante na Função Pública e empresas do Estado.

Desde que foi lançada em Novembro de 1999, a Convenção foi assinada por 41 países. Só seis dos membros do Conselho da Europa não a assinaram, onde se inclui Portugal. A convenção é a “primeira tentativa para tentar definir regras internacionais comuns nos campos de Direito Civil e Corrupção”, pode ler-se no sítio do Conselho da Europa. O seu propósito é encontrar “soluções para pessoas que sejam prejudicadas em virtude de actos de corrupção”, segundo o 1º artigo do texto. Já o 9º refere que os Estados devem proteger os funcionários que denunciem situações de corrupção de boa-fé.

Só que, apesar de não ter assinado o texto, Portugal tem medidas que se enquadram na convenção. Com efeito, há uma lei que impede que os funcionários públicos que denunciem situações irregulares sejam prejudicados. A lei em causa é nº 19/2008, e é bastante clara. Os funcionários “que denunciem o cometimento de infracções de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária, ser prejudicados”.

Além disso, o número dois do 4º artigo declara que uma sanção disciplinar que ocorra “até um ano depois da denúncia” é, até prova em contrário, “abusiva”. Logo abaixo, o terceiro ponto garante que aos denunciante é garantido anonimato e transferência de departamento, caso seja pedida, e que não prevê “faculdade de recusa”. A lei ainda regula que as associações sem fins lucrativos cujo objectivo

seja combater a corrupção, e que se constituam assistentes, por exemplo, num crime do género, não têm de pagar qualquer taxa.

Esta alteração à legislação portuguesa é mencionada no relatório elaborado pelo Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO), organismo responsável por acompanhar a adopção das diferentes medidas avançadas pela Convenção de 1999. A medida, refere o relatório, vai no sentido certo.

Da análise dos dados do relatório conclui-se que vários países apresentaram novas medidas de protecção especificamente reservadas ao “whistleblower”, enquanto vários outros já tinham essas medidas nas suas legislações, de uma forma geral ou mais específica (ver quadro ao lado). Apesar disso, alguns, como Itália ou Suíça, ainda não adoptaram medidas nesse sentido.

### O caso dos Estados Unidos

A delação “jurídica” deve as suas raízes históricas aos Estados Unidos, país onde, aliás, o mecanismo é usado com mais vigor: segundo João Cravinho, “entre dois terços a três quartos dos montantes recuperados pelo Estado” norte-americano provêm de denúncias, quer internas quer externas.

Roberta Ann Johnson, autora do livro “Whistleblowing: when it Works, and why”, disse ao **Negócios** que a “False Claims Act” – é assim que se chama a lei que regula o mecanismo – é usada “por uma fracção muito pequena” dos “whistleblowers” americanos. “A motivação da maior parte deles é expor as más práticas das suas entidades, e não obter compensações financeiras”, revelou Roberta Johnson, que acrescenta que vários desses delatores “expõem as situações fraudulentas aos meios de comunicação”.

Segundo a autora, “whistleblower” é, nos Estados Unidos, aquele que trabalha em alguma entidade e denuncia uma situação de fraude, ou seja, um delator interno.

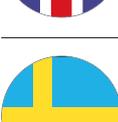
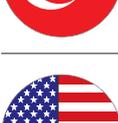
A maioria dos “whistleblowers” enfrenta consequências duras por causa da sua denúncia: perda de emprego, isolamento...

Fico nervosa só de pensar que se pode estar a criar uma classe de informadores, que só se iriam auto-satisfazer.

**ROBERTA ANN JOHNSON**  
Autora de livro sobre delação

## O QUE EXISTE LÁ FORA EM TERMOS DE “

### LEGISLAÇÃO NOS PAÍSES-MEMBROS DO CONSELHO EUROPEU

País	Legislação em vigor
 <b>ALEMANHA</b> Angela Merkel	A legislação que existe a este respeito remonta à altura em que o governo federal introduziu um sistema de pontos de contacto
 <b>BULGÁRIA</b> Boyko Borisov	A Bulgária adoptou algumas medidas para tentar implementar as directrizes do Conselho Europeu, mas estas não foram consideradas
 <b>CHIPRE</b> Dimitris Christofias	A Lei dos Serviços Cívicos determina que o afastamento obrigatório como medida disciplinar não pode ser imposto como modo de punir
 <b>ESPAÑA</b> José Luis Zapatero	O país vizinho não tem nenhuma lei específica relacionada com a delação, ou o “whistleblowing”. Porém, o GRECO considera que as medidas que
 <b>FINLÂNDIA</b> Matti Vanhanen	A legislação finlandesa não especifica a protecção dos denunciante, à imagem de Espanha, por se considerar que
 <b>FRANÇA</b> Nicolas Sarkozy	A legislação francesa também não exige protecção especial para os denunciante. Segundo as regras francófonas, os funcionários públicos
 <b>GRÉCIA</b> George Papandreu	As medidas que existem na Grécia são consideradas insuficientes pelo GRECO. O que existe é uma protecção aos sindicatos, através
 <b>IRLANDA</b> Brian Cowen	Na Irlanda, o processo de implementação das medidas de protecção aos denunciante iniciou-se em 2007. O país decidiu não
 <b>PORTUGAL</b> José Sócrates	Portugal não assinou a Convenção de Direito Civil da Corrupção, mas implementou medidas relativamente à protecção dos
 <b>REINO UNIDO</b> Gordon Brown	Segundo o Código de Serviços Cívicos, todos os departamentos devem ter procedimentos internos para garantir que os funcionários possam fazer as
 <b>SUÉCIA</b> Fredrik Reinfeldt	A Constituição sueca garante o direito do anonimato a um denunciante que dê informações aos meios de comunicação. As
 <b>TURQUIA</b> Recep Tayyip Erdogan	O novo Código de Ética turco contém medidas de protecção àqueles que denunciam a corrupção. Além disso, a Turquia aprovou no passado mês
 <b>ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA</b> Barack Obama	Nos Estados Unidos, a legislação, denominada “Whistleblower Protection Act”, proíbe a punição de qualquer funcionário público que

## WHISTLEBLOWING” NO SECTOR PÚBLICO

dados da ronda avaliativa de 2003-2006 por parte do Grupo de Estados contra a corrupção (GRECO)

dentro da administração, a quem as suspeitas devem ser comunicadas. O sistema envolve uma terceira entidade, um conselheiro, que	poderá ajudar o denunciante a revelar as suas suspeitas. Prevê-se uma emenda à lei para regular as denúncias de boa-fé.
suficientes pelo GRECO. Em 2006, foi adoptado um novo procedimento administrativo, que prevê que ninguém pode ser legalmente	perseguido ou maltratado por fazer denúncias. O Governo terá de melhorar o mecanismo que existe para ser aprovado pelo GRECO.
uma denúncia de corrupção. Qualquer oficial público que puna injustificadamente um denunciante comete um crime que vai de uma	multa pecuniária a prisão. A possibilidade de interpor uma acção para ser compensado está sempre disponível para o denunciante.
estão contempladas no Direito Penal e Administrativo são suficientes na garantia de protecção a quem faça uso do mecanismo de denúncia. Em	Espanha, o termo mais correcto é “denunciante”, em vez de delator, devido à carga negativa associada à delação.
a lei geral e abstracta que já existe assegura protecção a quem denuncia situações de corrupção. A lei geral do emprego finlandesa já	prevê o despedimento injustificado, e permite que os funcionários apresentem queixas relativas a tratamento injusto.
que cumpram os deveres de denúncia não poderão vir a ser alvo de medidas disciplinares por parte dos seus superiores (princípio que	existe desde 1996), nem podem ser acusados de violar o dever de confidencialidade profissional. Esta medida insere-se no Código Penal.
do seu envolvimento em decisões de recursos humanos. Essa participação pode ser realizada através do ingresso em comissões,	painéis, etc. É a única protecção que existe na Grécia, pelo que o GRECO considerou-a insuficiente para proteger denunciantes.
regular o mecanismo de forma geral, mas reservá-lo para o “whistleblowing”. A protecção aos denunciantes prevê que aqueles que	comunicarem suspeitas de corrupção não podem ser sujeitos a medidas disciplinares. Esta medida foi inserida nas leis da Saúde, Trabalho e Polícia.
denunciantes no sector público. Segundo a Lei 19/2008, os denunciantes não podem sofrer consequências negativas, incluindo	transferências de local de trabalho. Além disso, o denunciante não pode ser alvo de medidas disciplinares durante um ano.
denúncias sem temerem represálias. Quando houver uma denúncia, os comissários vão investigá-la e incluí-la no seu relatório anual. Deste	modo, protege-se a identidade do denunciante e previne-se a reincidência. O Reino Unido tem uma lei semelhante para o sector privado.
entidades públicas estão proibidas de investigar a identidade do denunciante. Além disso, quem apresentar a denúncia na polícia	terá a sua identidade protegida até ao início do processo. No Direito Laboral, não é possível despedir alguém por fazer uma denúncia.
um conjunto de medidas com vista ao combate à corrupção. O GRECO considera que as novas medidas são suficientes, apesar de não as	discriminar. Segundo a OCDE, o pacote de medidas contra a corrupção visa combater os subornos nas transacções internas e externas.
denuncie violações das leis, regras ou regulações relativas a abuso de poder, abuso de autoridade, gestão danosa ou perigo para a saúde ou	segurança públicas. Se o denunciante entender que sofreu retaliações, pode apresentar uma queixa a uma agência estatal.

## TRÊS CASOS DE FRAUDE DENUNCIADOS POR “BUFOS”

Nem sempre “fazer queixinhas é feio”, e prova disso é que algumas megafraudes só foram descobertas graças aos “denunciantes”. O “Guardian” lembrou, recentemente, vários episódios que correram o mundo



Jeffrey Skilling | O ex-CEO está a cumprir uma pena de 24 anos e 4 meses.

Denunciou e foi personalidade do ano

Em 2001, Sherron Watkins, vice-presidente da empresa de energia Enron, enviou um “email” de seis páginas à direcção, alertando para a existência de práticas financeiras de risco. O seu aviso foi ignorado e a empresa acabou por falir. Sherron escreveu um livro a contar a experiência e foi eleita personagem do ano pela revista “Time”. Agora tem uma empresa de consultoria.



Bernie Ebbers | O ex-presidente da Worldcom está a cumprir 20 anos de prisão.

Funcionária denuncia mega-fraude nos EUA

O escândalo financeiro que envolveu a WorldCom, uma das maiores empresas de telecomunicações dos EUA, foi descoberto por uma funcionária durante uma auditoria interna. A sua denúncia, em 2002, ajudou a colocar o chefe-executivo e o director financeiro na prisão. A “denunciante” lançou um livro com a sua experiência e agora dá palestras.



Dick Fuld | O autor da crise mundial foi humilhado à entrada do Congresso.

Lehman despediu “bufo” para o calar

Em 2008, Matthew Lee, dirigente do Lehman Brothers, enviou uma carta aos auditores da Ernst & Young a desvendar que o banco tinha retirado 50 mil milhões de dólares em activos do seu balanço de contas para tentar cobrir os riscos financeiros. Lee foi despedido e o Lehman faliu meses depois. O delator está agora no centro das alegações e já foi considerado um “herói”.