

Fraude em Portugal

FACTOS E CONTEXTOS

2017

Coordenadores

António João Maia

Bruno Sousa

Carlos Pimenta

ÍNDICE SINTÉTICO

PREFÁCIO	
<i>Professor Guilherme d'Oliveira Martins</i>	9
INTRODUÇÃO	13

PARTE 1

1. ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL NAS EMPRESAS EM PORTUGAL	
<i>Manuel Castelo Branco</i>	19
2. RISCO DE FRAUDE NAS EMPRESAS	
<i>Manuel Carlos Nogueira</i>	37
3. A BURLA DE ALVES REIS	
<i>Joana Oliveira Soares, Maria Manuel Coutinho & Carlos Pimenta</i>	59
4. BANCOS E MERCADOS FINANCEIROS	
<i>Filipe António Osório de Almeida Pontes</i>	101
5. FRAUDE FISCAL	
<i>Bruno Sousa & Fernando Oliveira</i>	125
6. ECONOMIA NÃO REGISTADA E RESPECTIVO PESO EM PORTUGAL	
<i>Óscar Afonso</i>	155

7. ABC DO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS, OU A VÃ TENTATIVA DE EXPLICAR UM FENÓMENO COMPLEXO <i>José Ferreira & Elisabete Lopes</i>	195
8. PARAÍÇOS FISCALIS (OFFSHORES) <i>Egídio Cardoso</i>	223
9. CORRUPÇÃO – A FRAUDE NA GOVERNAÇÃO E NA GESTÃO PÚBLICA <i>António João Maia</i>	247
10. CRIMINALIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA ORGANIZADA, RETRATO (IM)POSSÍVEL <i>José Ferreira</i>	301
11. A FRAUDE E OS SISTEMAS INFORMÁTICOS <i>Elisabete Maciel, Edgar Pimenta & Paulo B. Vasconcelos</i>	325
12. A FRAUDE RELATIVA ÀS APOSTAS DESPORTIVAS ONLINE <i>Henrique Rodrigues</i>	345
13. A CRIMINALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÓMICAS – A FRAUDE AOS CONSUMIDORES – REFLEXÃO SOBRE O CRIME DE “FRAUDE SOBRE MERCADORIAS” <i>Rute Serra</i>	375

PARTE 2

1. PSICOLOGIA DO DEFRAUDADOR <i>Jorge Negreiros</i>	401
2. CONFLITO DE INTERESSES E ÉTICA DO SERVIÇO PÚBLICO <i>Augusto Santos Silva & João Figueiredo</i>	441
3. ANOMIA E FRAUDE EM PORTUGAL: DESAFIOS AO ORDENAMENTO JURÍDICO-SANCIONATÓRIO <i>André Lamas Leite & José N. Cruz</i>	479

4. CANAIS DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO SOBRE A CORRUPÇÃO	
<i>Gabrielle Poeschl, Kelly Nogueira-Rodrigues & Raquel Ribeiro</i>	503
5. A CULTURA COMO ELEMENTO DE EXPLICAÇÃO	
<i>Carlos Pimenta</i>	529
6. CAPITAL SOCIAL E CORRUPÇÃO: CAUSA OU CONSEQUÊNCIA	
<i>Jorge Fonseca de Almeida</i>	557
7. GLOBALIZAÇÃO E DINÂMICAS DE FRAUDE	
<i>Carlos Pimenta</i>	589

Capítulo 9

Corrupção – a fraude na governação e na gestão pública

ANTÓNIO JOÃO MAIA

A corrupção, muito em resultado da grande exposição mediática que tem sido concedida a determinados casos judiciais, transformou-se inquestionavelmente num tema central e incontornável das agendas pública e política das sociedades.

Portugal tem sido um exemplo particularmente flagrante desta dinâmica. A mediatização de diversos casos judiciais, envolvendo invariavelmente destacadas figuras da vida social, política e económica, acabou por trazer o problema para a ordem do dia das agendas dos sucessivos governos ao longo dos últimos anos. Não há programa político, nem programa de governo, nem discurso de tomada de posse de governante que não inclua algures um ponto específico sobre o problema e propostas de ideias que de algum modo possam contribuir para a sua resolução.

Nos últimos anos a corrupção acabou por se tornar numa questão central, com uma dimensão nacional!

Todavia, para lá desta espécie de *caldo discursivo* em que sentimos estar mergulhados, e que decorre de toda esta dinâmica mediática e dos propósitos políticos invocados em ocasiões de circunstância, o problema tem – como sempre terá tido e provavelmente continuará a ter – uma

existência real e concreta. Por isso, importa que se procurem conhecer as suas principais características de modo a que, a partir desse conhecimento, se possam definir e adoptar as estratégias que se mostrem potencialmente mais adequadas para o seu controlo, tanto na vertente repressiva como na preventiva.

O texto que se apresenta procura ser um contributo para a sinalização de alguns dos que parecem ser os principais elementos que caracterizam o problema, desde os contextos da sua ocorrência, passando pelos fatores que o explicam, a dimensão que dele se conhece, bem como o quadro de medidas existentes para o seu controlo e prevenção e ainda os custos que se sabem lhe estão potencialmente associados. Nele procuramos mostrar que a corrupção é um problema de governação e gestão pública, que pode ocorrer a todos os níveis da organização e governação do Estado, quer no âmbito de processos da governação política, quer no âmbito de processos da gestão de organização e funcionamento das estruturas de serviços da Administração Pública.

Começaremos por rever rapidamente a dinâmica que trouxe a questão para a agenda social e política. Veremos depois que a raiz do problema parece estar no confronto entre o público e o privado e que ele está potencialmente presente em qualquer um dos níveis do exercício da governação e da gestão pública. No texto fazemos também uma breve revisão do modelo de controlo que temos em Portugal, tanto na vertente da repressão, como na da prevenção. Abordamos ainda as características explicativas da dimensão do problema, bem assim como os principais fatores de contexto que configuram as oportunidades e a sua exploração por parte daqueles que optam por esta tipologia de práticas. A finalizar e sobretudo a partir dos elementos que caracterizam os contextos destas opções, designadamente dos fatores relativos à oportunidade, apresentamos algumas possíveis pistas de trabalho, consubstanciadas em instrumentos de gestão das organizações, que apresentam um potencial natural para contribuírem para um controlo preventivo mais eficaz sobre o problema.

Uma questão da actualidade

Como referimos no início, a corrupção e a tipologia de práticas que lhe está associada, acabou por adquirir uma dimensão de problema e ocupar

um lugar central na agenda do debate público e político em Portugal. Esta evolução tem resultado sobretudo da forte exposição mediática que tem sido concedida a certos e determinados casos judiciais, nomeadamente quando envolvem destacadas figuras da vida política e do universo dos negócios da nossa sociedade, como mostrámos em estudos e ensaios anteriores (Maia, 2008 e 2015 a).

É sabido que os processos e as dinâmicas de forte e intensa exposição mediática das questões, sejam elas quais forem, produzem efeitos de agendamento social dos problemas reais e concretos que lhes estão associados. Possuem reconhecidamente poderes de *agenda setting*, como foi sinalizado por McCombs & Shaw (1972). E a questão da corrupção tem sido objecto de uma dinâmica desta natureza um pouco por todo mundo, sobretudo, como é o caso de Portugal, em países com modelos políticos de matriz democrática e em contextos consolidados de liberdade de imprensa, como verifica Giglioli (1996).

De acordo com o mencionado autor, a mediatização dos casos judiciais tem sido uma das principais forças impulsionadoras da focagem pública sobre o problema. E, num efeito paralelo inevitável, esta dinâmica mediática e todo o discurso que lhe dá forma, acaba por ser um fator indutor da forma como as pessoas tendem a olhar para o problema e a percepcioná-lo, designadamente na forma como tendem a associar a corrupção a determinados grupos sociais, a avaliar a eficácia dos mecanismos de controlo e prevenção existentes, bem assim como a capacidade da justiça, dos tribunais e das próprias polícias para esclarecer devidamente os casos sob suspeição e a aplicar as correspondentes sanções aos seus autores.

Como verificámos em estudos anteriores (Maia, 2008 e 2015 a) e como tem sido também registado por estudos internacionais, como, por exemplo, os barómetros ou os índices de percepção da corrupção (CPI – Corruption Perception Index) realizados pela Transparência Internacional (Transparency International, 2004 a 2017), aos olhos dos portugueses a corrupção é um problema que tem vindo a aumentar com o decurso do tempo, sobretudo nos últimos anos, e que se associa fundamentalmente à atuação dos atores políticos, no âmbito das suas funções governativas, e envolvendo também e sobretudo os grandes negócios e contratos públicos entre o Estado e os principais grupos económicos. Estas percepções sobre a corrupção têm revelado igualmente que, aos olhos dos portugueses, as práticas de corrupção não são punidas, uma

vez que os instrumentos da Justiça se têm mostrado incapazes de exercer de modo eficaz a sua função de controlar e aplicar sanções relativamente a estas práticas.

Por outro lado, e para lá destes efeitos decorrentes da dinâmica mediática sobre a questão, a corrupção traduz um problema efetivo. Um problema associado a atuações concretas. A quadros normativos que fazem a previsão dos correspondentes tipos legais de crime, ao desempenho de determinadas funções, a fatores de contexto que contribuem para explicar e perceber o problema, bem assim como aos custos e efeitos que lhe estão associados.

Antes de passarmos a uma abordagem mais específica da problemática da corrupção, associada a cada um dos dois níveis da governação e gestão pública, julgamos que seja importante deixar uma referência prévia às denominadas espirais da corrupção. Estas espirais são, de acordo com os autores que as têm estudado, uma espécie de círculos viciosos que se relacionam de modo muito directo com a evolução e os índices de corrupção, as mais das vezes com efeitos que se traduzem no seu agravamento.

Uma dessas espirais é referenciada por Seyf (2001) e verifica que o incremento das práticas de corrupção está directamente associado ao aumento dos índices de pobreza das sociedades, sobretudo em contextos pautados pela ausência ou por uma fraca tradição democrática e com sistemas judiciais fracos ou mesmo incapazes para punir estas práticas. Estes contextos, como sustenta Heeks (2011), revelam-se particularmente prejudiciais sobre os grupos sociais mais desfavorecidos, uma vez que contribuem para o incremento das assimetrias entre ricos e pobres.

Um outro fator directamente associado à evolução do problema da corrupção numa sociedade é o que se relaciona com os índices de prosperidade económica sustentada, que são referenciados por Ackerman (2002). De acordo com esta autora, os processos de melhoria sustentada da prosperidade económica de uma sociedade têm a capacidade de contribuir positivamente para a redução dos índices de corrupção dessa mesma sociedade.

A mesma autora faz também referência a uma outra espiral da corrupção, que se associa aos índices de partilha e de coesão social em torno de sólidos valores éticos e morais de uma sociedade. De acordo com a autora, quanto mais forte for a agregação dos elementos de um grupo

social ou mesmo de uma sociedade em torno de um conjunto sólido e coerente de valores éticos e morais, que assim são assumidos, vividos e partilhados, menor será a tendência para nesse grupo ou sociedade se registarem práticas de corrupção (Ackerman, 2002).

Uma outra espiral decorre directamente da percepção sobre a eficácia dos sistemas punitivos relativamente às práticas de corrupção. De acordo com os estudos de Andvig & Moene (1990) e de Nieuwenboer & Kaptein (2007), uma percepção de incapacidade dos sistemas punitivos relativamente ao problema da corrupção consubstancia-se num fator explicativo do incremento dos índices do próprio problema.

Finalmente, refira-se ainda a espiral que associa a corrupção com a eficiência burocrática dos serviços da Administração Pública e a confiança para a realização de investimentos. Esta correlação, que é referenciada por Mauro (1995 e 1998) e Wedeman (1997), indica que maiores índices de eficiência no funcionamento das estruturas da Administração Pública, associados a um aumento da confiança para a realização de investimentos, potenciam a redução da incidência das taxas de corrupção registadas numa sociedade.

Para lá deste conjunto de fatores explicativos ou espirais associadas à evolução dos índices de corrupção, deixamos ainda, num breve quadro sintético, alguns dos principais efeitos que decorrem da exposição das Sociedades a elevados índices de corrupção.

De acordo com os elementos constantes do quadro, é possível verificar que esses efeitos podem ser agrupados segundo três grandes eixos:

- A redução da qualidade dos investimentos públicos, muitas vezes a custos mais elevados e que se traduzem em projectos e obras públicas com uma utilidade efetiva marginal, como sejam os exemplos dos denominados “elefantes brancos”;
- A redução dos valores de impostos cobrados e da capacidade produtiva da economia, e
- A redução da qualidade governativa e do funcionamento dos serviços da Administração Pública.

No seu conjunto, estes efeitos permitem perceber que os contextos de corrupção fazem aumentar os custos de funcionamento do Estado e traduzem-se em menor qualidade do desempenho da governação e da gestão pública. Por outras palavras, a corrupção faz com que os cidadãos paguem mais pela estrutura da governação pública e pelo seu funcionamento e, em troca, obtenham resultados da sua ação de menor qualidade.

QUADRO 1. Efeitos reconhecidamente associados à corrupção

	Efeito	Autores que o referem
Efeitos de redução da qualidade dos investimentos públicos, com custos associados mais elevados e por vezes de utilidade marginal	Por vezes, em países com elevados índices de corrupção, assiste-se ao lançamento de programas e projectos públicos, a cuja concretização está associado um custo muito elevado e uma utilidade e oportunidade questionáveis, com o propósito de a respectiva concretização se tornar uma fonte de rendimento para altos funcionários públicos, para políticos e para o financiamento de partidos políticos	Ackerman (2002)
	A corrupção tende a provocar a redução da qualidade e o aumento dos custos das infra-estruturas adquiridas pelo Estado	Cavill & Sohail (2007); Bo Dal & Rossi (2007); Henisz (2002); Mauro (1998); Tanzi & Davoodi (1997)
	A corrupção provoca efeitos de distorção no desenvolvimento industrial e comercial dos Estados, reduzindo o potencial de competitividade, de inovação e de crescimento da economia e criando barreiras à existência de novos investimentos, tanto de natureza interna como sobretudo de natureza externa	ONU (2004); Djankov & Murrell (2002); Johnson et al. (1998 e 2000); Bardhan (1997 e 2000); Robison (1998) Ackerman (1997; Tanzi & Davoodi (1997); Ackerman & Stone (1996); Kaufmann (1996); Ward (1989)
	A corrupção provoca efeitos de distorção dos preços das infra-estruturas, aumentando o seu custo de aquisição e – porque tendem a apresentar menor qualidade técnica – de manutenção, gerando, consequentemente, o desperdício de recursos públicos	ONU (2004); Wei (1999); Tanzi (1997); Ades & di Tella (1995)
	As práticas de corrupção contribuem para redução dos recursos disponíveis para programas de apoio social	ONU (2004); Gutpa et al. (1988)
Efeitos de redução da cobrança d taxas e impostos e do desenvolvimento económico	As práticas de corrupção, sobretudo nas áreas e serviços com funções nas vertentes da cobrança de impostos e aplicação de taxas, tende a produzir efeitos directos na redução das receitas do Estado, por ineficácia dos serviços com essas funções	ONU (2004)
	Elevados índices de práticas de corrupção traduzem reduções no produto interno bruto per capita	Kaufmann & Wei (1999); Gupta et al. (1998); Ades & di Tella (1997); Tanzi (1997)
	Estados expostos a elevados índices de corrupção tendem a sofrer efeitos de redução da procura do investimento externo directo	Bengoa & Sanchez-Robles (2003); Tanzi & Davoodi (1997); Wei (1997); Mauro (1995)

Efeitos de redução da qualidade governativa e da Administração Pública	A subsistência de problema das práticas de corrupção em índices elevados tende a gerar instabilidade política dos governos e, sobretudo, ineficácia na acção governativa	Seligson (2002); Ackerman (2002); Doig (1984, 1995, 1997); Mauro (1997)
	Elevadas taxas de corrupção tendem a bloquear e tornar ineficazes os quadros de regras normativos e os regulamentos existentes (ineficácia burocrática), os quais se tornam impunemente desrespeitados	ONU (2004 e 2011)
	Quando um Estado não é capaz de punir as práticas de corrupção que ocorrem no âmbito do seu funcionamento, elas tendem a tornar-se impunes e a induzir uma percepção de impunidade junto dos funcionários corruptos, consubstanciando-se num fator de diluição da integridade pública dos funcionários e, através deles, dos próprios serviços da Administração Pública	ONU (2004 e 2011)
	A corrupção reduz a qualidade das normas jurídicas produzidas e, correlativamente, a seu potencial de eficácia e a capacidade de acção dos mecanismos da justiça	ONU (2004 e 2011); Ackerman (2004); Klitgaard (1988); Porta & Mény (1997); Johnson et al. (1997)
	A corrupção traduz uma perda de estatuto profissional dos funcionários dos serviços da Administração Pública	Stansbury (2005)
	A corrupção é um fator que gera ineficácia no sistema legal e judicial e correlativamente a desconfiança da sociedade nestas instâncias, sobretudo na sua capacidade de reprimir e prevenir o problema	Ackerman (2004); Klitgaard (1988); Porta & Mény (1995); Johnson et al. (1997); Becker & Stigler (1974)
	A corrupção põe em causa os direitos civis e políticos dos cidadãos	Persson et al. (2003)
	A corrupção traduzir uma violação dos direitos Humanos	ONU (2004)

Adaptado de Maia (2015 b: 71 e 72)

Tendo em conta os efeitos e custos que decorrem da subsistência do problema da corrupção, e porque ele é cada vez mais reconhecido como uma questão de âmbito e de dimensão global, que afecta todos os países do mundo, como tem sido evidenciado por organizações internacionais como a Transparência Internacional (TI), a ONU, a OCDE, o G20, a União Europeia e até mesmo o Banco Mundial, os países têm procurado encontrar formas e instrumentos de cooperação internacional que se mostrem potencialmente capazes de contribuir para um controlo mais eficaz sobre o problema.

Os principais instrumentos desta natureza têm assumido a forma de Convenções Internacionais contra a corrupção, e têm sido promo-

vidas e ratificadas por grande parte dos países da comunidade internacional. Portugal tem estado entre esses países e, em concordância com os compromissos assumidos no âmbito desses documentos, tem vindo a adoptar um conjunto de medidas legislativas de carácter repressivo e preventivo sobre o problema. O Anexo 1 identifica as diversas Convenções Internacionais contra a corrupção ratificadas por Portugal.

Importa ainda acrescentar que, no âmbito das Convenções internacionais ratificadas, os Estados que as ratificam têm sido objecto de diversos processos de avaliação internacional de modo a poderem mostrar as soluções adoptadas na concretização interna das medidas internacionalmente estabelecidas e recomendadas. Portugal tem sido também objecto destas avaliações, que tiveram o seu início em 2002 e que têm sido realizadas pela ONU, pela OCDE, pela Comissão Europeia e sobretudo pelo Conselho de Europa, através do GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção).

Os principais resultados dessas avaliações e as recomendações que delas têm resultado são as que sinteticamente apresentamos no quadro seguinte.

**QUADRO 2. Resultados das avaliações
de organismos internacionais a Portugal**

Ano	Organismo avaliador	Indicadores avaliados	Principais resultados e recomendações
2002	GRECO	Independência, especialização e meios disponíveis pelas instituições com funções de prevenir e reprimir a corrupção;	- Registo positivo dos esforços evidenciados por Portugal para modernizar e inovar os mecanismos de tratamento adequado à criminalidade complexa, incluindo a corrupção nas suas diversas formas (GRECO, 2003: 22); - Recomenda a introdução de medidas tendentes a uma melhoria da estratégia de coordenação da acção conjunta das diversas instituições com funções de controlo, repressão e prevenção da corrupção (GRECO, 2003: 23); - Portugal apresenta um esforço positivo na adopção de medidas tendentes a satisfazer de modo adequado as recomendações apresentadas anteriormente (GRECO, 2005: 9).

2002	OCDE	Adopção de medidas legislativas no âmbito da Convenção da OCDE contras a corrupção nas transações comerciais internacionais (OCDE, 2002);	- A OCDE destacou positivamente o elevado empenhamento na cooperação das autoridades portuguesas relativamente a este procedimento (OCDE, 2002: 32); - Portugal considera ter criminalizado a corrupção no comércio internacional através do Decreto-Lei nº 28/84, o qual, segundo a OCDE, se trata de uma lei secundária que se destina fundamentalmente a penalizar ofensas no âmbito da economia e saúde pública (OCDE, 2002: 32); - Apesar de considerar que em termos genéricos a legislação adoptada apresenta alguns pontos de correspondência com a convenção relativa à penalização da corrupção no comércio internacional, a OCDE recomenda a produção de legislação complementar que a enriqueça e fortaleça (OCDE, 2002: 32).
2005	GRECO	Medidas de identificação e confisco de proventos da corrupção e da eficácia dos sistemas de auditoria sobre os serviços e procedimentos administrativos e medidas preventivas de conflitos de interesses e das relações entre a corrupção, o crime organizado e os circuitos de lavagem de dinheiro;	Recomenda que Portugal: - Melhore os mecanismos de apreensão de bens provenientes da prática dos crimes, bem como de despiste do branqueamento de capitais (GRECO, 2006:7); - Crie códigos de ética e outras medidas preventivas sobre os riscos de corrupção no sector público (GRECO 2006: 14); - Proceda ao controle dos conflitos de interesse (GRECO, 2006: 15); - Adopte códigos de conduta, com a previsão e aplicação de sanções para os casos de desrespeito (GRECO, 2006: 16); - Incremente a formação dos funcionários com funções de despiste de práticas de corrupção (GRECO, 2008: 22); - Adopte medidas de controlo sobre as actividades das empresas privadas, sobretudo as que apresentem uma actividade menos regular (GRECO, 2006: 22); Importa acrescentar que avaliações posteriores do GRECO consideraram que grande parte destas recomendações estavam adoptadas ou em adopção (GRECO 2008: 15), (GRECO, 2010 a: 7).

2007	OCDE	Verificação das recomendações resultantes da primeira avaliação relativamente à adopção medidas legislativas no âmbito da Convenção da OCDE contra a corrupção nas transacções comerciais internacionais (OCDE, 2007 b);	- São assinalados esforços positivos na criação de legislação relativa à tipificação penal de práticas de corrupção no âmbito das transacções comerciais internacionais (OCDE, 2007 b: 4); - Mas assinala negativamente o facto de nenhuma situação ter passado do estado de pré-investigação, ou seja de não terem existido investigações formais nem julgamentos ou condenações por práticas destes ilícitos (OCDE, 2007 b; 4); - O relatório recomenda a adopção de medidas complementares de identificação das principais áreas e sectores de risco, incluindo os mais relevantes actores públicos e privados (OCDE, 2007 b; 4);
2010	GRECO	Adopção de medidas legislativas no âmbito da Convenção do Conselho da Europa e de medidas de transparência de controlo do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais;	Recomenda que Portugal: - Estenda a definição dos crimes de corrupção e de tráfico de influências aos funcionários públicos de organizações internacionais (GRECO, 2010 b: 24 e 25); - Adopte medidas para sancionar as práticas de corrupção e de tráfico de influências no sector privado (GRECO, 2010 b: 26); - Incremente a formação específica dos funcionários com funções de aplicação de sanções relativamente a estas práticas (GRECO, 2010 b: 27); - Adopte um formato uniforme para a organização da contabilidade dos partidos políticos e a promoção da sua transparência (GRECO, 2010 c: 19), incluindo o seu acesso pelo público (GRECO, 2010 c: 20); - Realize estudos que permitam um conhecimento mais efetivo das formas como se processam na prática os financiamentos aos partidos políticos (GRECO, 2010 c: 20), - Reforce a capacidade de regulação da Entidade das Contas (GRECO, 2010 c: 22);

- Aplique sanções efetivas a quem desrespeitar as normas relativas ao financiamento dos partidos políticos (GRECO, 2010 c: 23);

O relatório refere ainda que apesar das melhorias registadas face a avaliações anteriores (GRECO, 2012: 11), subsistam ainda algumas relativamente às quais importe desenvolver esforços adicionais (GRECO, 2013: 11).

2013	OCDE	Verificação da aplicação das recomendações resultantes da segunda avaliação relativamente à adopção das medidas legislativas no âmbito da Convenção da OCDE contra a corrupção nas transacções comerciais internacionais (OCDE, 2013);	- A OCDE considera que os esforços relativamente ao relatório anterior foram quase nulos (OCDE, 2013: 5); - A situação afigura-se particularmente grave dados os sinais colhidos do envolvimento de Portugal em actividades comerciais com países com elevadas taxas de corrupção, portanto com um elevado riscos de exposição ao problema (OCDE, 2013: 5);
2014	Comissão Europeia	Análise do problema da corrupção nos diversos Estados-Membros da União Europeia e das medidas que têm vindo a tomar no sentido de o prevenir e combater (Comissão Europeia, 2014: 2)	- Os Estados-Membros da União Europeia criaram a maior parte dos instrumentos legais e instituições necessários para prevenir a combater a corrupção (Comissão Europeia, 2014: 2); - Embora a experiência de suborno seja aparentemente rara (1 a 3%) a percepção é tão fortemente influenciada pelos recentes escândalos políticos e pela crise económica e financeira que se reflecte na impressão negativa dos inquiridos sobre a corrupção em geral (Comissão Europeia, 2014: 7); - A corrupção parece representar um problema para a actividade empresarial em Portugal (Comissão Europeia, 2014: 8); - Portugal adoptou em 2008, de entre outras medidas, um código de contratos públicos e uma base de dados informática que centraliza as informações sobre todos os contratos públicos, que recebe informação de todas as entidades adjudicantes públicas (Comissão Europeia, 2014: 33);

			- Apesar de reconhecer o esforço desenvolvido por Portugal, a Comissão Europeia considera ser necessária a adopção de medidas estratégicas mais efetivas para o combate e prevenção da corrupção, nomeadamente na eficácia da acção dos mecanismos repressivos e preventivos e um controlo mais efetivo das situações de conflitos de interesses (Comissão Europeia, 2014 a: 8);
			O documento salienta como positivo a existência de: - Bases de dados com informação criminal e com informação bancária, acessíveis a Juízes, Procuradores do Ministério Público e pela Polícia de Investigação Criminal (ONU, 2014: 7); - Uma linha online para apresentação de denúncias de corrupção (ONU, 2014: 7); - Mecanismos de monitorização das campanhas eleitorais (ONU, 2014: 7); - Um regime legal de protecção da identidade de testemunhas em processos de corrupção (ONU, 2014: 7); - Uma base de dados pública, de tratamento estatístico dos processos criminais por corrupção e criminalidade conexa (ONU, 2014:7); O relatório sugere ainda que as autoridades portuguesas devam considerar a adopção ou o aprofundamento de medidas já existentes no sentido de: - Criminalizar a corrupção passiva para agentes públicos estrangeiros (ONU, 2014: 8); - Alargar o conceito do crime de peculato às situações de apropriação e utilização abusiva de bens imóveis e a práticas por pessoas colectivas (ONU, 2014: 8); - Desenvolver esforços para encontrar soluções legais, constitucionalmente admissíveis, que permitam a penalização das situações de enriquecimento ilícito (ONU, 2014: 8); - Considerar a possibilidade de criminalizar a conspiração e criar a figura do conspirador no âmbito da prática do crime de branqueamento de capitais (ONU, 2014: 8);
2014	ONU	Revisão da adopção por Portugal da Convenção Contra a Corrupção da ONU relativamente às formas de criminalização e aos mecanismos legais de repressão e prevenção e de cooperação internacional	

		- Considerar a possibilidade de rever e alargar o quadro de prazos de prescrição relativamente à corrupção e aos crimes conexos (ONU, 2014: 8); - Desenvolver a possibilidade da especialização de Juízes para a corrupção e demais criminalidade económica e financeira (ONU, 2014: 8); - Desenvolver projectos de cooperação entre as autoridades com funções de luta e prevenção contra a corrupção com as Universidade e com a sociedade civil (ONU, 2014: 8);
		O relatório recomenda a Portugal que: - O processo de produção legislativa seja alargado a todos os potenciais interessados, incluindo a sociedade civil (GRECO, 2016: 58); - Sejam adoptados códigos de conduta que aprofundem a sistematização de padrões e expectativas de atuação, de modo a prevenir potenciais situações de conflitos de interesses, de incompatibilidades e de corrupção (GRECO, 2016: 58, 59); - Os procedimentos de acompanhamento e verificação das declarações de património previstas na lei sejam mais efetivos, incluindo os modos de divulgação pública das declarações apresentadas pelos titulares (GRECO, 2016: 58); - Se aprofundem os mecanismos de garantia da independência dos Juizes e Magistrados, incluindo a produção de normas que estabeleçam que pelo menos metade dos Juizes nos Tribunais superiores tenham sido escolhidos pelos seus pares (GRECO, 2016: 58); - Se adoptem mecanismos de avaliação de desempenho sobre a actividade dos Juizes e Magistrados, incluindo nas vertentes da conduta e da integridade, bem como a divulgação, com um carácter preventivo e dissuasor, dos resultados de acções disciplinares (GRECO, 2016: 59); - Os critérios de distribuição dos processos pelos Juizes e Magistrados sejam mais claros e transparentes, de modo a salvaguardar e garantir a independência da sua acção (GRECO, 2016: 59);
2015	GRECO	Prevenção da corrupção relativamente à acção aos membros do Parlamento, dos Juizes e dos Magistrados do Ministério Público

Fontes: Comissão Europeia (2014); GRECO (2003, 2005, 2006, 2008, 2010, 2010 b, 2010 c, 2012, 2013, 2016); OCDE (2002, 2007 b, 2013); ONU (2014)

Os elementos constantes do quadro anterior, que podem ser conhecidos na íntegra a partir da leitura dos próprios relatórios de avaliação, revelam no essencial que as entidades avaliadoras têm reconhecido os esforços do país relativamente à criação e adopção de medidas tendentes a um controlo da corrupção mais eficaz.

Todavia e ainda assim, não têm deixado de recomendar a necessidade permanente de Portugal aprofundar o quadro de medidas já existente, de modo a incrementar o seu potencial de eficácia para controlar o problema, incluindo a promoção e o aprofundamento de vertentes como a ética, a transparência, a integridade ou a sedimentação das boas práticas governativas e administrativas.

O confronto entre público e privado

Podemos aceitar que os atos de corrupção decorrem de contextos em que os interesses particulares daqueles que os praticam se sobrepõem e contrariam, de modo deliberado e consciente, os interesses colectivos, também conhecidos como interesse geral ou interesse público. Sempre que o interesse geral concorra, em situação de conflito directo, com o interesse particular, a corrupção será a resultante de decisões que contrariem, subjugando, o interesse geral, o qual por princípio deveria ser sempre superiormente salvaguardado.

Com a opção pela prática de atos de natureza corrupta, o interesse geral é desrespeitado para dar lugar à satisfação de interesses particulares, ou seja dos interesses próprios daqueles que estão directamente envolvidos nesses atos, e que os praticam, na qualidade de funcionários, no âmbito de procedimentos de governação e gestão pública e do interesse público.

Os atos corruptos contrariam as normas e expectativas que deveriam ser asseguradas em tais circunstâncias – a salvaguarda do superior interesse geral – provocando danos de diversa ordem na gestão dos bens, património e valores públicos e contribuindo para o enfraquecimento dos índices de coesão social, como sustenta Ackerman (2002).

Governação e gestão indevida do Estado

A corrupção é pois um problema que ocorre no contexto da governação do Estado, quer ao nível da acção política dos Governos, mais concre-

tamente dos governantes, quer ao nível da acção da estrutura de serviços da Administração Pública, mais concretamente dos funcionários dos serviços. A corrupção decorre das relações funcionais que uns e outros, cada um ao nível das suas funções, estabelecem com os cidadãos e a sociedade, expressando-se igualmente através de formas inadequadas como fazem a gestão dos bens, valores e património público, nomeadamente quando deles se apropriam ou quando os utilizam em favor dos seus interesses particulares.

As práticas de corrupção traduzem situações de abuso de confiança por parte daqueles que, estando investidos do poder associado ao exercício da acção pública, desvirtuam de modo consciente e deliberado essa confiança e esse poder confiado. E, para lá desta quebra de confiança, as práticas de corrupção permitem alcançar benefícios particulares indevidos e ilegítimos, que causam prejuízos sobre os interesses, os valores e o património público.

E esta dimensão duplamente danosa tem naturalmente de ser suportada por toda a Sociedade, por todos os cidadãos:

- O abuso da confiança, na medida em que traduz quebras dos índices de qualidade do exercício da função pública prestado à Sociedade, e;
- A danosidade sobre os bens, os valores e património público, por traduzir custos que têm inevitavelmente de ser suportados pelos cidadãos, através do pagamento de impostos.

Quando verificada em grande escala e sobretudo a nível político, a corrupção é sinalizada como um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento e modernização dos Estados, por colocar permanentemente em causa a estabilidade política dos governos, o desenvolvimento sustentável das economias e a confiança social sobre as instituições, como tem sido verificado por autores como Ward (1989), Porta & Mény (1995), Mauro (1997), Heeks (1998), Klitgaard (1998), Robison (1998), Tanzi (1998), Ackerman (2002), Morgado & Vegar (2003), Johnston (2005), ou Sousa (2011), cujos textos podem ser consultados para um maior aprofundamento sobre esta vertente da questão.

O quadro seguinte procura traduzir, de modo necessariamente sintético e esquemático, o modelo de encadeamento das estruturas de governação e gestão do Estado, no sentido que temos vindo a conferir-lhes,

com indicação dos principais traços caracterizadores da exposição a riscos de corrupção e dos correspondentes modos de controlo.

De acordo com o quadro, verificamos que a governação e a gestão do Estado e do interesse público se faz a dois níveis, que funcionam de modo articulado e encadeado entre si, como é referido e sustentado por autores como Pollit (1990), Araújo (1998), Bilhim (2000), Carvalho (2001), Rodrigues (2009), ou Amaral (2010), e como nós próprios também verificámos em texto anterior (Maia, 2015 b).

QUADRO 3. Os dois níveis de governação e gestão do Estado e a questão da corrupção

NÍVEL POLÍTICO - Governo (define o programa político de governação e, a partir dele, estabelece as Políticas Públicas, consubstanciadas em objetivos e estratégias para os alcançar)	RISCOS DE CORRUPÇÃO E FORMAS DE CONTROLO
NÍVEL ADMINISTRATIVO - Estruturas da Administração Pública (executores das Políticas Públicas, de acordo com os objectivos traçados, os meios concedidos e em respeito pelas leis e normativos)	Apresenta riscos ao nível dos processos de definição das políticas públicas – a denominada corrupção política ou grande corrupção. Os elementos conhecidos associam-na sobretudo às decisões de contratos e negócios públicos de grande dimensão e os processos de financiamento político. É escrutinada e avaliada pela comunicação social e pelo voto popular e punida criminalmente pela Justiça – Polícias e Tribunais. Apresenta riscos ao nível do funcionamento da rede de serviços da Administração (Central, Directa e Indirecta; Regional e Local Autárquica) – a denominada Corrupção Administrativa ou Pequena Corrupção, que ocorre no âmbito da acção administrativa. É despistada por mecanismos de Controlo, Auditoria e Inspeção (Interna e Externa aos próprios serviços) e punida criminalmente pela Justiça – Polícias e Tribunais. É escrutinada e avaliada pela comunicação social.

Adaptado de Maia (2015 b: 138)

De acordo com a descrição dos referidos autores e também de acordo com o desenho constitucionalmente consagrado relativamente ao modelo assumido por Portugal, este modelo de governação e gestão pública dos interesses do Estado, apresenta dois níveis:

- O nível Político, constituído pelo Governo, no âmbito do qual se define a estratégia de governação dos destinos e dos interesses colectivos da Sociedade (o interesse geral ou interesse público) e, em função dessa estratégia, se desenham os programas e as políticas públicas correspondentes, e;
- O nível Administrativo, composto pelas estruturas da Administração Pública, com o seu corpo de funcionários, que têm a função de desenvolver as adequadas estratégias de gestão para concretizarem junto dos cidadãos os programas de políticas públicas desenhadas pelo Governo.

Os dois níveis operam a governação e a gestão pública do Estado de modo segmentado e complementar entre si. Ambos devem nortear a sua acção pela procura da satisfação das necessidades e do bem-estar dos cidadãos, sempre de acordo o interesse geral. Para conseguirem essa realização, e sobretudo em face da dimensão e do grau de complexidade das sociedades modernas, importa que exista um quadro legal e normativo de referência, que assegure que qualquer ato ou decisão de governação ou de gestão pública respeite unicamente e sempre os princípios do interesse geral. A existência de um quadro legal e normativo abstrato baseado nos valores socialmente partilhados e a garantia da sua utilização exclusiva nos processos de governação e gestão pública é a forma de afastar ou pelo menos de reduzir a possibilidade de soluções baseadas no *livre arbítrio*, na vontade e nos interesses pessoais dos governantes e dos funcionários administrativos, como é sustentado por exemplo por Pollitt (1990) e Amaral (2010).

E os atos de corrupção traduzem justamente decisões motivadas na satisfação egoísta de interesses particulares, que desrespeitam esses princípios e normativos de salvaguarda do interesse geral. Os atos de corrupção sobrepõem os interesses particulares ao interesse geral.

E essa sobreposição de interesses parece ficar particularmente facilitada quando em presença de contextos caracterizados pelo exercido dos poderes públicos em regime de monopólio (só um determinado funcionário exerce uma função específica na estrutura dos serviços), associados a elevados índices de poder discricionário e fracos mecanismos de *accountability*, ou seja de controlo, como refere Klitgaard (1998), na

que definiu como a fórmula da corrupção ($C=M+D-A$)¹. Esta formulação explicativa dos contextos da corrupção veio a ser mais precisada pela ONU (2004), que considera que, para lá da ausência de mecanismos de accountability, devem considerar-se ainda, como fatores igualmente facilitadores dos contextos de ocorrência de atos de corrupção, a ausência de integridade e de transparência. A formulação proposta pela ONU para explicar os contextos facilitadores da corrupção é $C=(M+D)-(A+I+T)$ ².

Encontramos, ainda no mesmo quadro que estamos a descrever, referência às áreas de risco e às formas de corrupção que, em abstrato, podem ocorrer relativamente a cada um dos dois níveis do modelo, com indicação das correspondentes formas de controlo.

A corrupção que ocorre a nível político, associada à acção do Governo (a governação, que ocorre no âmbito dos procedimentos de definição dos programas e das políticas públicas) é habitualmente designada por Corrupção Política, desde logo por estar associada à governação pública de nível político, mas também porque na prática surge muitas vezes associada aos processos de financiamento dos partidos políticos, como é referido por autores como Moody-Stuart (1997), Jain (2001), Ackerman (2002), Morgado & Vegar (2003) e Sousa & Triães (2007). A corrupção deste nível é também frequentemente designada como grande corrupção, em função dos valores monetários que em regra tentem a estar associados ao desenvolvimento e execução de grandes projectos e contratos públicos, como seja por exemplo a decisão de construir uma autoestrada, uma via-férrea, um aeroporto, uma zona portuária ou um hospital, como é referido por Morgado & Vegar (2003) e Cavill & Sohail (2007). O escrutínio do problema a este nível faz-se sobretudo através da comunicação social, designadamente a partir da divulgação isenta e objetiva de resultados de investigações jornalísticas, como sustentam Sousa & Triães (2007). E as formas de penalização incluem, para lá das sanções penais aplicadas pelos tribunais relativamente a casos judicialmente comprovados, o sentido da votação dos eleitores aquando dos atos eleitorais, como é referido por Gurgur & Shah (2000).

¹ *Corruption equals Monopoly plus Discretion, minus Accountability* (Klitgaard, 1998: 75).

² *Corruption = (Monopoly + Discretion) - (Accountability + Integrity + Transparency)* (ONU, 2004: 2).

Quanto à corrupção que ocorre ao nível administrativo, da organização, gestão e acção das estruturas da Administração Pública para a execução das políticas públicas junto da Sociedade, é frequentemente designada por Corrupção Administrativa. Também é frequente que seja designada como pequena corrupção ou corruptela, sobretudo por ocorrer a um nível inferior do modelo de governação e gestão pública e também por envolver, em cada ato corrupto, valores com menor expressão se comparados com os que em regra tendem a estar envolvidos o nível da Corrupção Política. As práticas de corrupção a este nível administrativo traduzem, na maior parte dos casos, a exploração de oportunidades decorrentes do uso dos poderes discricionários conferidos aos funcionários para o exercício cabal das suas funções, como seja por exemplo a corrupção a um agente da polícia de trânsito para evitar a multa por excesso de velocidade, ou a corrupção ao técnico da Câmara Municipal para garantir a aprovação e o licenciamento de um projecto de construção. São também conhecidas práticas de atos de corrupção como formas de ultrapassar algum peso subsistente nos mecanismos burocráticos associados aos procedimentos administrativos, como é verificado por Hood (1974), Morgado & Vegar (2003) ou Sousa & Triães (2007).

Independentemente do nível que seja considerado e das razões que expliquem as opções por práticas de corrupção, a sua ocorrência traduz sempre uma corrosão sobre as expectativas sociais relativamente ao que deve ser o sentido da acção do Estado, da governação e da gestão dos bens e dos interesses públicos e, particularmente, do funcionamento das estruturas de governo e administrativas no seu todo, como é sustentado por Morgado & Vegar (2003) e também pela ONU (2005).

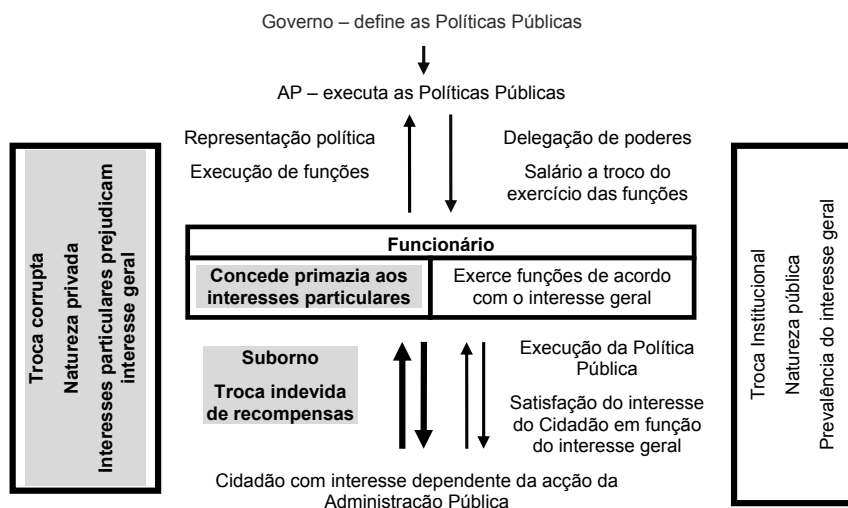
Para lá do desequilíbrio provocado sobre as expectativas sociais, e agora numa perspectiva mais materialista, o ato corrupto traduz um dano sobre os valores, os bens, o património e os recursos públicos, os quais, em contextos pautados por fracos princípios éticos e morais daqueles a quem se encontram funcionalmente confiados, passam a ser geridos de modo perverso, mais em concordância com os seus interesses particulares e menos em função do interesse e da causa pública, como é referido por Nye (1967), Morgado & Vegar (2003), Cavill & Sohahil (2007) e Johnston (2010).

O quadro seguinte refere-se de modo mais particular às práticas de corrupção no nível administrativo.

Através dele procuramos esquematizar a relação de *troca corrupta* que decorre da sobreposição dos interesses particulares sobre o interesse geral, nas relações entre os cidadãos, utentes dos serviços públicos, e os funcionários corruptos, menos escrupulosos, que exercem as suas funções contrariando a salvaguarda do interesse geral, como é verificado por McMullan (1961), Porta & Meny (2003), Triães (2004) e como referenciámos também em textos anteriores (Maia, 2008 e 2015 b).

Os dados constantes deste quadro são complementados adiante, com os elementos e a leitura do quadro 6.

QUADRO 4. O modelo das trocas corruptas ao nível da corrupção administrativa



Adaptado de Maia (2015 b: 141)

4. Controlo, repressão e prevenção

Pela censurabilidade social que tende a estar associada ao problema da corrupção, as Sociedades e os Estados procuram fazer o seu controlo fundamentalmente a partir da repressão sobre as práticas que lhe dão forma, catalogando-as como crimes no elenco das leis penais e punindo aqueles que as praticam através da aplicação das penas correspondentes.

Em Portugal essa catalogação é feita essencialmente no Código Penal (Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro, com as subseqüentes alte-

rações), particularmente no capítulo correspondente aos crimes contra o Estado praticados por funcionários no exercício das suas funções. O quadro de crimes ali definido é ainda complementado por diplomas extravagantes no âmbito dos quais se definem os crimes praticados por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Os Anexos 2 e 3, que podem ser complementados pela leitura de outros textos que apresentámos anteriormente (Maia & Borges, 2014 e Maia, 2015 b), identificam, de modo mais preciso, os principais diplomas relativos à evolução do quadro legal português nas últimas décadas para a criminalização das práticas de corrupção. O Anexo 4 apresenta a formulação-base das tipologias dos crimes correspondentes tal como estão definidos no Código Penal. Pela tipologia de atos que se podem associar a estes crimes, é admissível fazer uma segmentação entre os que podemos denominar como crimes da *família da corrupção* e os crimes da *família do peculato*.

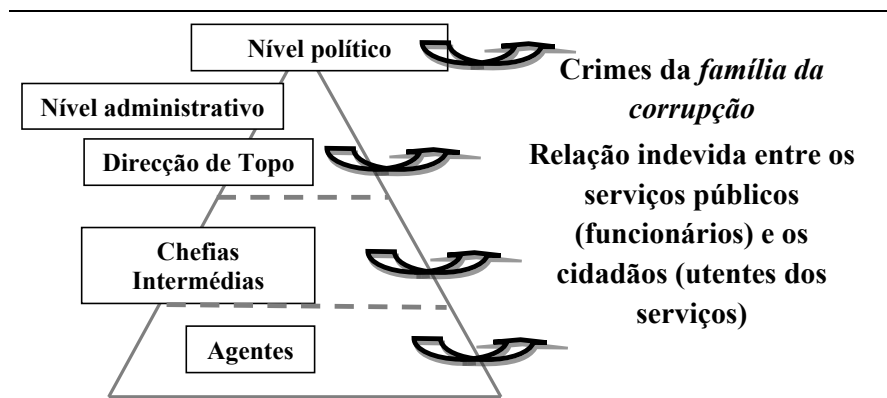
Os primeiros traduzem práticas inadequadas derivadas da relação incorrecta, porque interessada, que se estabelece entre o funcionário e o cidadão, utente do serviço público, que tem um interesse, as mais das vezes legítimo, junto da Administração. Trata-se de uma tipologia de atuação que deriva da relação entre público e privado. Consideramos que os tipos de crime que integram a *família da corrupção* são a corrupção passiva para ato ilícito; a corrupção passiva para ato lícito; a corrupção ativa; o tráfico de influência; a participação económica em negócio; a violação de segredo por funcionário; e a violação de domicílio por funcionário, cujas formulações legais constam da primeira parte do referido Anexo 4.

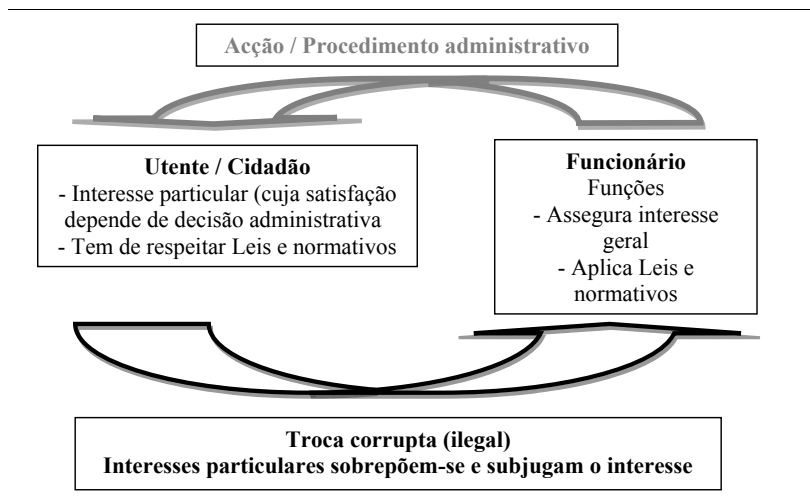
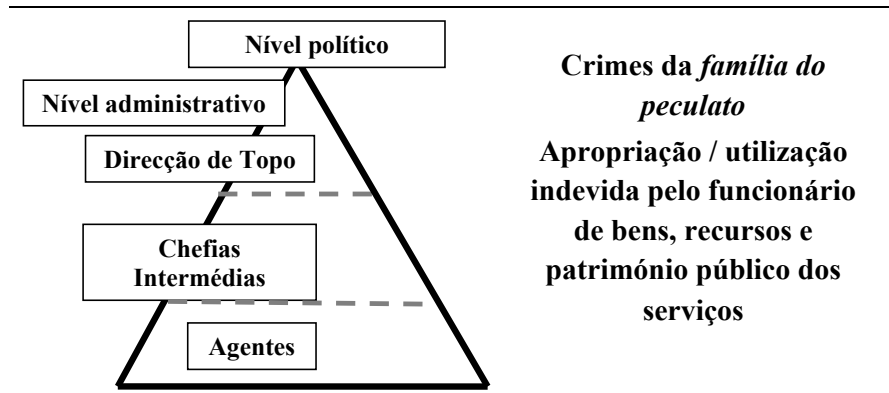
Os segundos traduzem práticas inadequadas associadas à apropriação ou à simples utilização abusiva, em favor do interesse particular do funcionário ou de terceiros, de bens, valores e equipamentos públicos, pertencentes aos serviços e acessíveis em razão das funções desempenhadas, como é o exemplo simples do funcionário que tem a função de cobrar taxas moderadoras e ao final do dia de trabalho se apodera de uma parte ou mesmo da totalidade das verbas cobradas. Podemos considerar que os tipos de crime que integram a *família do peculato* são o peculato; o peculato de uso; a concussão; o abuso de poder; o abandono de funções; o emprego da força pública contra a execução da lei ou de ordem legítima; a recusa de cooperação e a violação de segredo de correspondência ou de telecomunicações.

Em termos abstratos e tal como o quadro legal também prevê, estes dois conjuntos de crimes são igualmente passíveis de poder ser praticados em cada um dos dois níveis da governação e gestão do Estado e, dentro deles, por todos os níveis e categorias funcionais. Por outras palavras, eles podem ser praticados por governantes (por isso a existência de diplomas que prevêem especificamente estes tipos de crimes para titulares de cargos políticos – Anexo 3) e também por funcionários e altos funcionários das entidades da Administração Pública (a que se aplicam respectivamente as formulações que preveem estes tipos de crimes para altos cargos públicos e para os demais funcionários da administração – Anexos 2 e 3).

Os quadros seguintes procuram mostrar, de modo esquemático, a matriz relacional caracterizadora destas duas famílias de crimes e, por outro lado, que as práticas que lhes correspondem podem ocorrer a qualquer nível e no âmbito de todas as funções exercidas dentro das estruturas da governação e da gestão pública.

QUADRO 5. Relação público-privado nos crimes da família da corrupção



QUADRO 6. Troca corrupta nos crimes da família da corrupção**QUADRO 7. Relação público-privado nos crimes da família do peculato**

O quadro legal existente para controlar e reprimir o fenómeno tem sido complementado com algumas medidas de carácter mais preventivo sobre o problema.

Em Portugal é de referenciar neste âmbito a criação, em 2008 (Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro), do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

Esta entidade funciona junto do Tribunal de Contas e exerce uma função exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção. Trata-se de uma estrutura colegial, composta pelo Presidente e pelo Direc-

tor-Geral do Tribunal de Contas, bem como pelo Inspector-Geral de Finanças, pelo Secretário-Geral do Ministério da Economia, por um Procurador-Geral Adjunto, por um representante da Ordem dos Advogados e ainda por um elemento de reconhecido mérito cooptado pelos restantes.

O CPC exerce a sua função com base em elementos informativos que lhe são comunicados pelos tribunais e entidades de controlo e auditoria sobre a ação da Administração Pública, relativamente a práticas de crimes desta natureza e outros delitos ocorridos nos serviços. A análise de tais elementos informativos permite ao CPC conhecer e caracterizar as principais áreas de risco na estrutura das entidades com funções públicas, ou seja das que se mostram potencialmente mais vulneráveis a poderem ser exploradas pelos funcionários para a prática de atos de corrupção.

Um dos principais projectos do CPC tem permitido a adopção de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas pelos serviços e organismos da Administração Pública. O Anexo 5 identifica as diversas recomendações do CPC relativamente à prevenção de riscos de corrupção no Sector Público.

A dimensão do problema

Pela sua natureza, a corrupção é um tipo de crime que tende a apresentar uma dimensão considerável de *cifras negras*. Contrariamente a outros tipos legais de crime, como por exemplo o homicídio ou o furto, que com alguma probabilidade ocorrem na presença de testemunhas, os factos que consubstanciam os crimes do tipo da corrupção ocorrem em contextos reservados, afastados de possíveis testemunhas, a coberto de olhares e ouvidos indesejados. Estamos em presença do denominado crime de gabinete, como refere Morgado & Vegar (2003).

As práticas de corrupção decorrem de acordos secretos, estabelecidos pelos interessados em encontros realizados em espaços fechados ou mesmo durante uma refeição à mesa de um restaurante.

Estas características associadas ao facto de as transacções monetárias que em regra lhe estão associadas – a maior parte das práticas de corrupção envolvem trocas monetárias, como vimos em estudo que realizámos recentemente (Maia, 2015 b) – se processam em dinheiro vivo

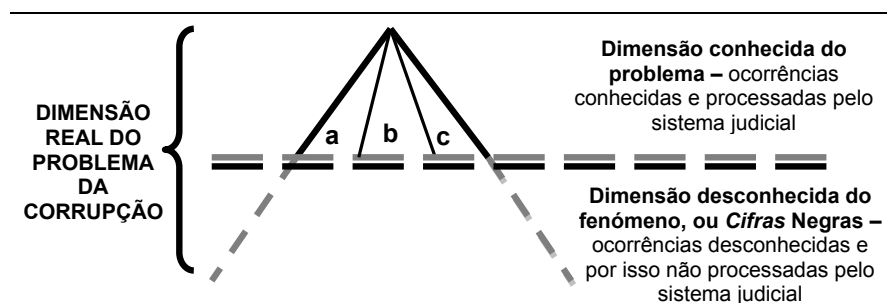
(sobretudo no caso da corrupção administrativa), ou através dos circuitos financeiros internacionais, com recurso aos paraísos fiscais, que permitem dissimular mais facilmente a identificação dessas transacções (mais para a corrupção política), acabam por facilitar a ocultação dos delitos.

Por isso é muito natural que estejamos em presença de um tipo de delito que apresente uma considerável dimensão de cifras negras. Uma grande parte das ocorrências acaba por não suscitar qualquer suspeição e, por isso, dificilmente dará origem a qualquer procedimento, pelo que jamais será esclarecida e os autores não serão nunca objecto de qualquer punição.

Deste ponto de vista, cada prática de crime bem conseguida, no sentido de se manter oculta e não punida, traduz para os seus autores a confirmação da percepção de impunidade, a que nos referimos no início deste texto. Neste enquadramento, não será difícil percebermos que, para os autores destes crimes, o processo de aceitação de novas práticas da mesma natureza vai ficando potencialmente mais facilitado à medida que a certeza de impunidade vai aumentando. O sentimento de impunidade vai dando lugar a uma certa certeza de impunidade.

O quadro seguinte procura esquematizar o modelo do que possa ser a dimensão real e efetiva do problema da corrupção numa Sociedade.

QUADRO 8. A dimensão real do problema da corrupção



Adaptado de Maia & Borges (2014: 111)

De acordo com ele, verificamos que uma parte, que se estima ser considerável, das práticas de corrupção permanece oculta, como verificámos em estudo que realizámos anteriormente (Maia, 2004). Ficará apenas e só no conhecimento daqueles que as praticaram e que delas

retiraram dividendos, ou seja, que através delas satisfizeram os seus interesses particulares.

O quadro mostra também que, apesar do contexto de secretismo que caracteriza estes crimes, existem no entanto algumas ocorrências que por razões diversas acabam por ser objecto de investigações e procedimentos judiciais. E esta parte visível da questão, esta espécie de iceberg, como o quadro também mostra, pode por sua vez ser subdividida em três realidades processuais e factuais distintas, a saber:

- a) Conjunto de procedimentos criminais relativos a práticas de crime efetivamente ocorridas, e no âmbito dos quais se conseguiram recolher provas dessas ocorrências e de quem foram os seus autores. Estes são procedimentos que se traduzem em acusações e que permitem a aplicação de sanções penais aos autores dos delitos;
- b) Conjunto de procedimentos criminais relativos a atuações ocorridas que são enquadráveis como crime, mas cuja investigação criminal não permite alcançar as provas correspondentes. Estes são procedimentos que, por ausência de provas, têm de ser arquivados. Relativamente a estes casos é admissível pensar que os suspeitos investigados, os autores dos atos sob suspeita, possam apresentar futuramente uma de duas possíveis reacções: Abdicar de repetir práticas idênticas, ou, caso as queiram manter, terão de adoptar cuidados adicionais de modo a evitar a possibilidade de voltarem a estar sob suspeita e a ser objecto de investigação;
- c) Conjunto de procedimentos relativos a factos denunciados, correspondentes a alegadas práticas de crimes que na realidade não ocorreram. Obviamente que neste enquadramento a investigação criminal que se realize irá chegar a uma solução de arquivamento dos procedimentos por inexistência de provas dos crimes. Estas situações decorrem as mais das vezes de denúncias anónimas que são apresentadas contra os funcionários por razões diversas. Desde logo, por colegas de serviço com relações de inimizade, e também por utentes dos serviços que, por qualquer razão, ficaram insatisfeitos com a acção dos funcionários em causa. É também neste grupo de procedimentos que encontramos por vezes situações de denúncias por suspeita de alegadas práticas de corrupção política, com o propósito de denegrir a imagem daquele que se denuncia e afastar desta forma a concorrência em contextos de campanhas eleitorais, sobretudo a nível autárquico.

Os quadros que se seguem apresentam a dimensão e evolução registada em Portugal relativamente ao conjunto de crimes contra o Estado praticados por funcionários no exercício das suas funções, entre os anos de 2007 e 2015 (números disponíveis com maior actualidade). Os números neles constantes foram colhidos a partir das estatísticas oficiais do Ministério da Justiça.

Os elementos constantes do quadro 9 revelam que, no intervalo de tempo em apreço, foi iniciado em cada ano um valor médio de 178 procedimentos criminais por suspeita da prática de crimes no exercício de funções públicas, e que 9 em cada 10 (89,9%) permitiram a recolha de provas suficientemente fortes para sujeitar os respectivos suspeitos a julgamento. E dos 279 suspeitos que em média foram julgados em cada ano por este tipo de crime, mais de metade (59,4%) acabaram por ser objeto de condenação pelo facto de em julgamento terem sido considerados os seus autores.

Os quadros 10 e 11 revelam as tendências evolutivas dos números ao longo dos nove anos analisados. Elas deixam perceber sinais de uma tendência para uma diminuição gradual do número de procedimentos criminais iniciados e julgados em cada ano, e alguma estabilidade quanto ao número de arguidos julgados e condenados, apesar dos picos de registados nos anos de 2008 e 2013.

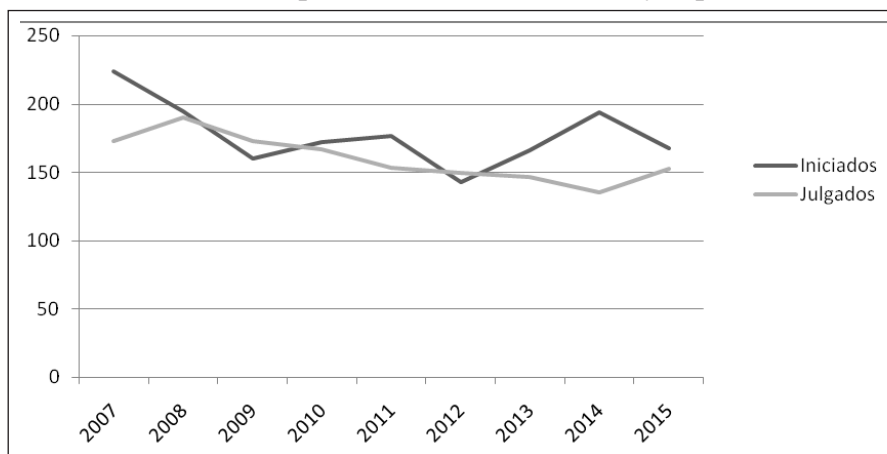
Todavia, estes números referem-se ao conjunto dos crimes contra o Estado praticados no exercício de funções públicas, não permitindo por isso fazer leituras mais finas quanto a tipos concretos de crimes. Relativamente a esta segmentação e como verificámos em análise anterior (Maia, 2015 b), os tipos de crime que tendem invariavelmente a surgir mais expostos nesta tipologia de delitos têm sido invariavelmente a corrupção, o peculato e o abuso de autoridade.

QUADRO 9. Estatísticas oficiais dos crimes praticados no exercício de funções públicas

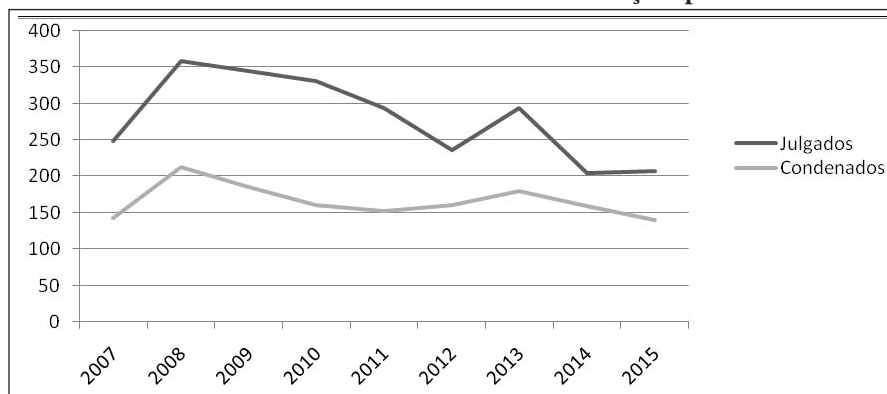
Ano	Processos			Arguidos		
	Iniciados	Julgados		Julgados	Condenados	
2007	224	173	Valor percentual médio de processos acusados	248	143	Valor percentual médio de arguidos condenados
2008	195	190		358	213	
2009	160	173		344	186	
2010	172	167		331	160	
2011	177	153		294	153	
2012	143	149		236	161	
2013	166	146		293	180	
2014	194	135		204	159	
2015	168	152		207	140	
Valores Médios	178	160	89,9%	279	166	59,4%

Fonte: Estatísticas oficiais da Justiça – <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

QUADRO 10. Evolução do número de processos relativos a crimes contra o Estado praticados no exercício de funções públicas



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça – <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

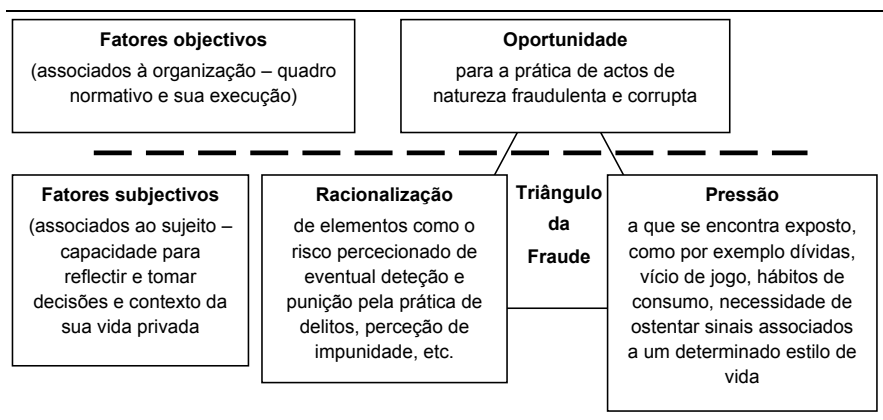
QUADRO 11. Evolução do número de arguidos julgados por suspeita da prática de crime contra o Estado no exercício de funções públicas

Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça – <http://www.dgpj.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

Fatores explicativos de contexto

Relativamente aos fatores que explicam, caracterizam e contextualizam as práticas corruptas, julgamos importante ser de destacar o conhecido modelo do triângulo da fraude identificado por Cressey (1953) e também aquele que verificámos em estudo que realizámos recentemente (Maia, 2015 b), por abordarem directamente as vertentes da oportunidade dentro das estruturas organizacionais dos serviços, a vontade e o contexto de vida dos autores dos delitos e também a forma como são efetivamente executadas as tarefas funcionais nas organizações.

O quadro seguinte esquematiza o modelo do triângulo da fraude de Cressey.

QUADRO 12. O modelo do triângulo da fraude de Cressey (1953)

Fonte: Maia (2015 b: 213).

O modelo representado permite perceber que as práticas de fraude e de corrupção – e importa clarificar que os atos de corrupção são também atos com uma natureza de fraude, uma vez que, como mostrámos anteriormente, traduzem um desrespeito deliberado pelas normas, pelos valores, e também pelas expectativas sociais associadas ao exercício de funções de governação e gestão pública – decorrem da conjugação de três fatores:

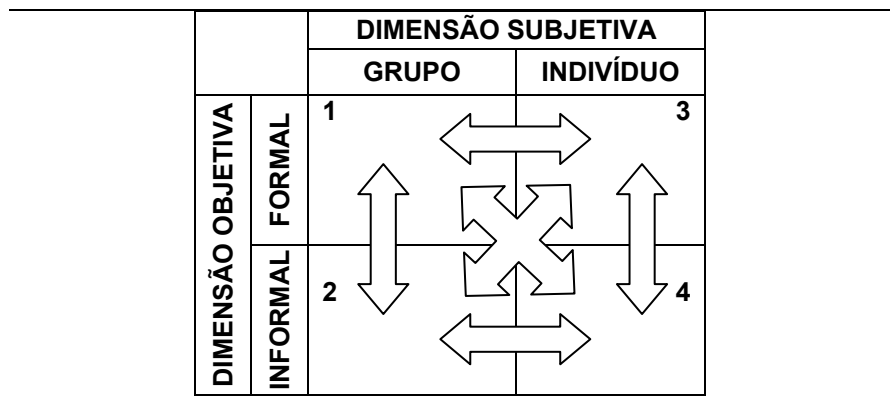
- A oportunidade para a prática do ato delituoso. Esta oportunidade é claramente um fator associado às funções desempenhadas por cada funcionário na estrutura da governação e gestão pública. Só perante oportunidades concretas é admissível que aqueles que têm acesso a elas as possam explorar de modo a alcançar dividendos pessoais indevidos. A oportunidade é por isso uma dimensão organizacional, e apresenta um carácter determinante, na medida em que a concretização das atuações delituosas depende da sua prévia existência;
- A pressão, associada ao contexto de vida particular de cada funcionário, designadamente das necessidades económicas associadas ao contexto a sua vida pessoal. É um fator que, não sendo determinante para as opções por estas práticas, pode (em contextos de maior pressão económica) expor o funcionário a alguma fragilidade e vulnerabilidade que pode consubstanciar-se em possíveis

- tentações para um aproveitamento de boas oportunidades que se suscitem e que possam traduzir a resolução, ainda que pontual, de problemas financeiros;
- A racionalização, entendida como a vontade e a capacidade do sujeito em equacionar a possibilidade de explorar as oportunidades que se lhe ofereçam no contexto das funções que exerce. A racionalização é verdadeiramente o grande fator determinante para as opções pelas práticas de corrupção. Dentro do quadro de valores éticos e morais que configuram a sua determinação, o funcionário avalia as oportunidades que tem diante de si, a forma como as pode explorar, o modo como percebe e avalia os riscos de eventual detecção e punição pela prática dos crimes, bem como as perspectivas de ganhos e potenciais perdas, e em função dessa avaliação racional toma a decisão que lhe pareça a mais adequada. Salvaguarda o interesse geral ou, ao contrário, dá primazia ao seu interesse particular e também daquele (utente do serviço público com quem se relaciona) que necessita da sua decisão administrativa.

Este modelo explicativo dos fatores de contexto de ocorrência da fraude e da corrupção apresenta uma dimensão organizacional – a oportunidade – e duas outras com um carácter mais subjectivo, ligadas ao sujeito – pressão e racionalização. Como veremos adiante, a prevenção da corrupção nas organizações pode e deve fazer-se ao nível da oportunidade. As entidades de governação e gestão pública devem conhecer as oportunidades que, em abstrato, oferecem a quem nelas exerce funções e, a partir delas, deverá estabelecer e adoptar adequadas medidas de controlo e prevenção que ofereçam alguma garantia de contribuir para a redução da possibilidade de serem exploradas. Os planos de prevenção de riscos de corrupção e infracções conexas recomendados em 2009 pelo Conselho de Prevenção da Corrupção enquadram-se claramente neste âmbito.

Um outro modelo explicativo, também associado à conjugação do fator oportunidade organizacional com o elemento subjectivo, é o que estudámos recentemente (Maia, 2015b) e que se pode esquematicamente traduzir pelo seguinte quadro.

QUADRO 13. A segmentação das dimensões objetiva e subjetiva numa organização



Fonte: Maia (2015 b: 222).

Este modelo assenta na possibilidade de podermos pensar uma organização – qualquer organização, nomeadamente com funções no âmbito da governação e da gestão pública – segundo uma perspectiva subjectiva (as pessoas que nelas exercem as funções) e uma perspectiva objetiva (os normativos que estabelecem as funções a executar pela organização).

Depois, dentro de cada uma destas dimensões, podemos considerar duas segmentações. Na dimensão subjectiva, é admissível que se considerem as pessoas no seu todo (o grupo) e cada uma delas isoladamente (o indivíduo). Na dimensão objetiva, é admissível que consideremos o conjunto de Leis e normas que definem formalmente as funções atribuídas à organização (o formal) e o modo como em cada caso concreto se opera a aplicação desse quadro legal e normativo (o informal).

Partindo destas duas dimensões – as pessoas e as estruturas normativas – e da sua segmentação, percebemos que as organizações são a todo o tempo o funcionamento interligado de quatro quadrantes, que se definem do seguinte modo:

- 1 – O grupo de funcionários com um quadro formal de leis e normativos, que tem de ser aplicado para alcançar os propósitos associados às funções confiadas à organização;
- 2 – O mesmo grupo de funcionários da organização e o modo concreto como no concreto procede para aplicar adequadamente as leis e os normativos a cada caso concreto que é apresentado à organização;

- 3 – Cada funcionário da organização com o quadro de leis e normativos que deve aplicar para a realização das tarefas funcionais que lhe são confiadas;
- 4 – Cada funcionário da organização e o modo concreto como aplica esse quadro de leis e normativos relativamente a cada situação concreta que lhe é apresentada a cada momento.

Obviamente que estes quadro quadrantes na realidade não são estanques. Como dissemos, as dimensões que encerram estão permanentemente em ligação entre si e a afectarem-se mutuamente. As setas que o quadro mostra, simbolizam justamente essa dinâmica permanente de justaposição das quatro vertentes de segmentação.

O que nos importa perceber, e o estudo que realizámos permitiu confirmar, é que neste enquadramento, as práticas de corrupção traduzem informalidades no funcionamento das organizações. São práticas que, apesar de ocorrem no âmbito de procedimentos norteados pelo enquadramento legal e normativo previsto para a acção da organização, na realidade contrariam esse quadro legal e normativo.

Por outro lado, os resultados alcançados permitiram verificar também que a maior parte das práticas destes crimes ocorre no âmbito do exercício das funções individualmente realizadas pelos funcionários. Da conjugação destes elementos verificamos que as práticas de crimes de corrupção tendem a ocorrer maioritariamente no quadrante 4 – o funcionário individualmente a operar informalidades contrárias ao quadro legal e normativo previsto e, através delas, a sobrepor os seus interesses pessoais aos interesses colectivos que na realidade deveria salvaguardar. Também este estudo permitiu verificar que os tipos de crime mais frequentes são o peculato e a corrupção.

O modelo de controlo

Apresentamos agora, neste ponto, uma breve sistematização do que parece ser o modelo de controlo sobre o funcionamento de toda a estrutura da governação e gestão pública em Portugal, incluindo o controlo da corrupção.

O quadro seguinte sistematiza os principais traços caracterizadores desse modelo.

QUADRO 14. O modelo português de controlo sobre o funcionamento da Administração Pública e de controlo, prevenção e repressão da corrupção

Nível do controlo	Função
1 Controlo interno	
Constituição da República Portuguesa e Código do Procedimento Administrativo	Define os pressupostos da ação administrativa e da realização das funções asseguradas pelos serviços da AP
Leis orgânicas das entidades que dão corpo à estrutura da Administração Pública	Definem as funções da governação a assegurar pelas entidades a que correspondem. Estas funções encontram-se segmentadas pelas estruturas organizacionais dos serviços, indo até à função de cada funcionário
Sistema de Controlo Interno	Coordena o controlo sobre a ação administrativa dos serviços da AP, que é realizado pelas Inspeções-Gerais
Inspeções-Gerais Ministeriais	Procedem a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a ação e os procedimentos administrativos das entidades que exercem funções no âmbito dos ministérios correspondentes
2 Controlo externo	
Tribunal de Contas	Procede a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a legalidade e regularidade das receitas e das despesas do Estado relativamente a todas as entidades que, sob qualquer forma, exerçam funções de natureza pública
3 Controlo da repressão e punição da corrupção	
Leis penais	Definem e tipificam os atos correspondentes às práticas criminosas
Leis do processo penal	Definem o quadro normativo de realização dos processos criminais nas suas diversas fases – Inquérito e Julgamento;
Procuradoria-Geral da República / Ministério Público	Titular da ação penal na fase de Inquérito, no âmbito da qual se realiza a investigação criminal e, através dela, a recolha de provas
Polícia Judiciária	Coadjuva a PGR / MP na realização das diligências de investigação criminal
Tribunais	Procedem ao julgamento dos processos criminais que são apresentados pela PGR/MP com decisão de acusação dos suspeitos
4 Controlo preventivo da corrupção	
Conselho de Prevenção da Corrupção	Define áreas de risco e propõe medidas preventivas a partir da análise de elementos de relatórios elaborados por entidades com funções de nível de controlo interno e externo e de decisões judiciais tomadas no âmbito do procedimentos criminais associados ao nível de repressão da corrupção

Fonte: Maia, 2015 b: 197

De acordo com os elementos constantes do quadro, verificamos que a arquitectura do edifício relativo ao controlo de verificação de conformidade da acção administrativa e ao controlo sobre a corrupção compreende os seguintes quatro níveis:

- Controlo interno da acção das entidades públicas, decorrente da definição dos princípios e normas de funcionamento administrativo dos serviços, bem como dos mecanismos de verificação de conformidade entre os procedimentos efetivos e o correspondente quadro de princípios e normas;
- Controlo externo da acção dos serviços públicos, essencialmente focado na vertente financeira, ou seja na verificação da legalidade e regularidade dos procedimentos associados a receitas e despesas do Estado;
- Controlo de carácter repressivo e punitivo, associado a acções judiciais relativamente a práticas criminosas por funcionários contra os serviços públicos onde exercem funções;
- Controlo preventivo que, a partir do resultado da acção dos demais mecanismos de controlo anteriores, procura conhecer a caracterizar as áreas da governação e gestão pública mais expostas a riscos de corrupção e traçar as medidas preventivas que se mostrem potencialmente mais adequadas.

Os elementos apresentados neste ponto permitem perceber que existe uma estrutura composta por diversas entidades com funções especificamente talhadas para o exercício do controlo sobre toda a actividade da governação e da gestão pública.

As próprias avaliações internacionais realizadas a Portugal, a que fizemos referência anteriormente, fazem também referências positivas a esta estrutura de entidades, com funções de controlo sobre a conformidade legal da acção dos serviços e de repressão e prevenção sobre a corrupção.

Não obstante, como é igualmente referenciado nos mesmos relatórios de avaliação internacional, e como é da natureza das estruturas de governação e gestão pública, os mecanismos e a estrutura existente são sempre passíveis de ser melhorados relativamente ao potencial de eficácia da acção que desenvolvem.

Melhorar continuamente a governação e a gestão pública

Como temos vindo a mostrar ao longo dos pontos antecedentes, a corrupção é um fenómeno que se apresenta multifacetado. É uma questão actual, que, de modo mais ou menos evidente, afecta, de diversos modos, os países e as sociedades do mundo. Que mina a confiança das pessoas nas instituições, que descredibiliza o exercício das funções públicas e, em certo sentido, também daqueles que as exercem, sobretudo ao nível da governação política.

A opção por práticas que traduzem este tipo de criminalidade – o *crime de colarinho branco*, como é também conhecido – não é certamente alheia à crescente pressão económica consumista, que de um modo mais ou menos claro, se torna perceptível e vai enquadrando o contexto da vida das pessoas e das sociedades.

E a possibilidade, que nos parece muito real, de a percepção de impunidade sobre estas práticas, poder, com algum cuidado daqueles que as praticam, tornar-se numa certeza, é também um elemento de grande importância. A percepção, tornada certeza, da impunidade pode ser também uma força para um eventual incremento da dimensão real do problema, com os pesados custos económicos, éticos e morais que recaem sobre toda a Sociedade.

Os países têm evidenciado preocupação relativamente à evolução da questão. Por isso têm procurado, em conjunto, encontrar estratégias e soluções que contribuam para melhorar os modelos de controlo e prevenção destas práticas. E qualquer estratégia neste sentido terá necessariamente de considerar as vertentes do controlo, da repressão e da prevenção. Torná-las mais eficazes na sua ação.

O controlo, por ser o mecanismo que avalia a conformidade das práticas governativas e administrativas com os correspondentes quadros legais e normativos e, por dever ser também, no âmbito dessa acção, um instrumento que sinalize e despiste situações concretas de atuações menos claras ou mesmo com evidências da ocorrência de práticas delituosas.

A repressão, na medida em que deve dispor de meios legais adequados para poder aceder legalmente às provas dos crimes e aplicar as correspondentes penas aos seus autores. Uma maior divulgação das penalizações aplicadas relativamente a estes crimes – e elas existem, como vimos – é também reconhecidamente um modo adequado em termos preventivos, na medida em que apresenta um potencial dissuasor sobre

outros possíveis autores de delitos idênticos. Todavia, como temos visto, a mediatização de certos e determinados casos judiciais ocorre essencialmente durante a fase das investigações e menos aquando do julgamento. Esta fase, a do julgamento, talvez por se tornar tendencialmente mais hermética, com uma linguagem técnica e jurídica muito própria, e também por ocorrer algum tempo após a investigação – por vezes muito tempo depois – acaba por ser noticiada com uma incidência menor, de um modo mais apagado. E este é também um efeito que ajuda a perceber a percepção de impunidade face ao problema da corrupção.

E a prevenção, que deve fazer-se fundamentalmente a dois níveis. A nível da educação para a cidadania, no sentido de consolidar a agregação e a integração social dos sujeitos em torno dos valores da ética, da moral, da honra e da cidadania. E a nível da prevenção sobre as oportunidades. Sobre os riscos de corrupção a que se encontram potencialmente expostas as organizações que asseguram a governação e a gestão dos interesses públicos.

Neste âmbito parece-nos importante a adopção de medidas que contribuam para a procura de uma constante melhoria dos índices de qualidade dos serviços que prestam. Da qualidade das funções de interesse público que devem assegurar. E algumas dessas estratégias podem passar pela definição e adopção de cartas éticas, definidoras dos valores que as organizações estabelecem como seus. Que querem ver associados à acção de cada um dos seus funcionários. Associados à aplicação dos quadros legais e normativos existentes. Estas cartas éticas devem ser também complementadas por códigos de conduta e manuais de boas práticas, que permitam reduzir o campo das informalidades, o território onde se podem desenvolver e explorar as oportunidades para práticas de corrupção. E este enquadramento de procura sistémica e sistemática de melhorias da qualidade dos serviços pode e deve ser ainda robustecido com instrumentos de gestão e prevenção de riscos de corrupção.

A corrupção é um problema que está naturalmente associado ao funcionamento das organizações humanas. É uma espécie de vírus do sistema, que muito provavelmente subsistirá enquanto as organizações humanas forem uma realidade. É um vírus forte, com uma grande capacidade de adaptação à evolução das sociedades e a todos os modelos de organização que a história já conheceu.

Todavia, este carácter endémico não faz dele um problema incontrolável.

Deste ponto de vista, qualquer projecto que procure acabar com a corrupção ou que assuma ter essa capacidade é naturalmente utópico e falacioso. Mas procurar, de modo realista e racional, soluções para o seu controlo é seguramente um caminho viável. É um caminho que as Sociedades têm de percorrer em permanência. E este texto não será mais do que um pequeno e modesto contributo para essa caminhada.

Bibliografia

- ACKERMAN, S. (1997). *The political economy of corruption*. In K. Elliott (ed.). (1999). *Corruption and the global economy*. Washington. Institute for International Economics: 31-60;
- ACKERMAN, S. (2002). *Corrupção e governo*. Lisboa: Prefácio;
- ACKERMAN, S. (2004). Establishing the rule of law. In R. Rotberg (ed.). (2004). *When states fail: Causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press: 182-221;
- ACKERMAN, S. & A. STONE (1996). *The costs of corruption for private business: Evidence from world bank surveys*. Washington: World Bank Private sector Development;
- ADES, A. & R. DI TELLA (1997). National champions of corruption: Some unpleasant interventionist arithmetic. In *The Economic Journal*. (107): 1023-1042;
- AMARAL, F. (2010). *Curso de direito administrativo*, Vol. 1. Coimbra: Almedina;
- ANDVIG, J. & K. MOENE (1990). How Corruption May Corrupt, In *Journal of Economic Behavior and Organization*. (13): 63-76;
- ARAÚJO, J. (1998). *Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido*. Comunicação apresentada no 1º Encontro INA – a Avaliação da Administração Pública, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- BARDHAN, P. (1997). Corruption and development: A review of the issues. In *Journal of Economic Literatures*. (35): 1320-1346;
- BARDHAN, P. (2000). Understanding underdevelopment: Challenges for institutional economics from the point of view of poor countries. In *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. (156): 216-235;
- BECKER, G. & G. STIGLER (1974). Law enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers. In *The Journal of Legal Studies*. 3(1): 1-18;
- BENGOA, M. & B. SANCHEZ-ROBLES (2003). Foreign direct investment, economic freedom and growth: New evidence from Latin America. In *European Journal of Political Economy*. (19): 529-545;
- BILHIM, J. (2000). *Ciência da administração*. Lisboa: Universidade Aberta;
- BILHIM, J. (2007). *Gestão estratégicas de recursos humanos*. Lisboa: ISCSP;

- BO DAL, E. & M. ROSSI (2007). Corruption and efficiency: Theory and evidence from electric utilities. In *Journal of Public Economics*. (91): 939-969;
- CARVALHO, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública – a procura de novos modelos de gestão*, Lisboa: ISCSP;
- CAVILL, S. & M. SOHAIL. (2007). *Accountability arrangements to combat corruption – Literature review*. Leicester: Loughborough University – Water, Engineering and Development Center;
- COMISSÃO EUROPEIA (2014). *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Relatório anticorrupção da EU*, COM(2014) 38, Bruxelas: União Europeia; acessível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pt.pdf;
- CRESSEY, D. (1953), *Other people's money: A study in the Social Psychology of embezzlement*, Glencoe: Free Press;
- DJANKOV, S. & P. MURRELL (2002). Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey. In *Journal of Economic Literature – American Economic Association*. 40(3): 739-792;
- DOIG, A. (1984). *Corruption and misconduct in contemporary British politics*. Harmondsworth: Penguin;
- DOIG, A. (1995). Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?. In *Public Administration and Development*. (15): 151-165;
- DOIG, A. (1997). Good government and sustainable anti-corruption strategies. A role for independent anti-corruption agencies?. In R. Stapenhurst & S.J. Kpundeh (eds.) (1999). *Fighting corruption: Lessons of experience*. EDI Seminar Series. Washington: World Bank;
- GIGLIOLI, P. (1996), Political Corruption and the Media: The Tangentopoli Affair, in *International Social Science Journal – Vol. 48*, UNESCO, Paris: 381-394;
- GRECO (2003). *First evaluation Round – Evaluation report on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2003\)4_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2003)4_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2005). *First evaluation Round – Compliance report on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2005\)2_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2005)2_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2006). *Second evaluation Round – Evaluation on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)11_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)11_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2007). *First evaluation Round – Addendum on the compliance report on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em <http://www.coe>.

- [int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2005\)2_Add_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2005)2_Add_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2008). *Second evaluation Round – Compliance report on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)2_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)2_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2010a). *Second evaluation Round – Addendum on the compliance report on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)2_Add_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)2_Add_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2010b). *Third evaluation round – Evaluation report on Portugal – Report on Portugal on Incriminations – ETS 173 and 191, GPC 2 (Theme I)*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_One_EN.pdf);
- GRECO (2010c). *Third evaluation round – Evaluation report on Portugal – Transparency of Party Funding (Theme II)*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf);
- GRECO (2012). *Third Evaluation Round – Compliance report on Portugal – “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of party funding”*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)20_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)20_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2013). *Third Evaluation Round – Interim compliance report on Portugal – “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of party funding”*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf);
- GRECO (2016). *Fourth evaluation round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Evaluation Report Portugal, Strasbourg, Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval-4Rep\(2015\)5_Portugal_eng.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval-4Rep(2015)5_Portugal_eng.pdf)
- GUPTA, S., H. DAVOODI & R. ALONSO-TERME (1998). *Does corruption affect income inequality and poverty*. Washington: International Monetary Fund Working Paper 98/76;
- HEEKS, R. (1998). *Information systems and public sector accountability*. Manchester: Institute for Development Policy and Management – University of Manchester;
- HEEKS, R. (2011). *Understanding success and failure of anti-corruption initiatives*. Bergen: Chr. Michelsen Institute – Anti-CorruptionResourceCenter;
- HENISZ, W. (2002). The institutional environment for infrastructure investment. In *Industrial and Corporate Change*. 11(2): 355-389;

- HOOD, C. (1974). Administrative diseases: some types of dysfunctionality in administration. In *Public Administration*, 52(4): 439-454;
- JAIN, A. (2001). Corruption: a review. In *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-120;
- JOHNSTON, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, Power, and Democracy*. New York: Cambridge University Press;
- JOHNSTON, M. (2010). *First, do no harm – Then, build trust: Anti-corruption strategies in fragile situations – World Development Report 2011*. New York: Colgate University;
- JOHNSON, S., D. KAUFMANN & A. SHLEIFER (1997). The unofficial economy in transition. In *Brookings Papers on Economic Activity*. (2): 159-239;
- JOHNSON, S., D. KAUFMANN & P. ZOIDO-LOBATON (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. In *American Economic Review*. 88(2): 387-392;
- JOHNSON, S., D. KAUFMANN, J. McMILLAN & C. WOODRUFF (2000). Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism. In *Journal of Public Economics*. 76(3): 495-520;
- KAUFMANN, D. (1996). *Listening to developing countries spell the corruption word: The “tackling-corruption is taboo” – Myth meets some evidence*. Cambridge: Harvard University Institute for International Development;
- KAUFMANN, D. & S. WEI (1999). *Does “grease money” speed up the wheels of commerce?*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research Working Paper W7093;
- KLITGAARD, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press;
- Maia, A. (2004). Os números da corrupção em Portugal. In *Polícia e Justiça – Branqueamento de Capitais*: 83-129;
- MAIA, A. (2008). *Corrupção: Realidade e percepções – O papel da imprensa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- MAIA, A. (2015 a), A corrupção em Portugal – abordagens distintas de um mesmo objeto, in *Mídia & Jornalismo*, 26 (14), 1; 77-90;
- MAIA, A. (2015 b). *Fatores organizacionais explicativos da Corrupção*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Tese de Doutoramento);
- MAIA, A. & H. BORGES (2014). Prevenir e reprimir a corrupção política em Portugal – Evolução do quadro legal. In I. Cunha & E. Serrano (org.s) (2014) *Cobertura Jornalística da Corrupção Política: Sistema Políticos, sistemas Mediáticos; Enquadramentos Legais*, Lisboa: Aletheia Editores: 109-179;
- MAURO, P. (1995). Corruption and growth. In *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712;
- MAURO, P. (1997). The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: A cross-country analysis. In A. Kimberly (ed.). (1997). *Corruption and the global economy*. Washington. Institute for International Economics: 83-107;

- MAURO, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. In *Journal of Public Economics*. 69(2): 263-279;
- MCCOMBS, M. & D. SHAW (1972), The Agenda Setting Function of Mass Media, in *Public Opinion Quarterly* – Vol. 36 (2), University of Chicago Press, Chicago: 176-187;
- MCMULLAN, M. (1961). A theory of corruption. In *Sociological Review*. (9): 181-201;
- MOODY-STUART, G. (1997). *Grand corruption in third world development*. Oxford: WorldviewPublishing;
- MORGADO, M. & J. VEGAR. (2003). *O inimigo sem rosto: Fraude e corrupção em Portugal*. Publicações Dom Quixote. Lisboa;
- NIEUWENBOER, N. & M. KAPTEIN (2007). Spiraling down into corruption: A dynamic analysis of the social identity processes that cause corruption in organizations to grow. In *Journal of Business Ethics* (83): 133-146;
- NYE, J. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. In *American Political Science Review*, 61(2): 417-427;
- OCDE (2002). *Portugal – Review of Implementation of the convention on combating bribery or foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international Business transactions*. Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs.Paris: OCDE;
- OCDE (2007 a). *Specialized anti-corruption institutions – Review of models*. Paris: OCDE;
- OCDE (2007 b). *Portugal: Phase 2 – Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 revised recommendation on combating bribery in international business transactions*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Paris: OECD;
- OCDE (2013). *Phase 3: report on implementing the OECD anti-bribery convention in Portugal*, OECD Working Group on Bribery. Paris, OCDE;
- ONU (2004). *Anti-corruption – Practice note*. New York: United Nations Development Programme;
- ONU (2005). *Institutional arrangements to combat corruption – A comparative study*. New York: United Nations Development Programme;
- ONU (2011). *Action against corruption & economic crime – 2010/2011*.New York: United Nations;
- ONU (2014). *Country review report of Portugal*. Wien: United Nations Office on Drugs and Crime; disponível em http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_05_21_Portugal_Final_Country_Report.pdf
- PERSSON, T., G. TABELLINI & F. TREBBI (2003). Electoral rules and corruption. In *Journal of the European Economic Association*. MIT Press. (1)4: 958-989;
- POLLITT, C. (1990). *Managerialism and the public services: the anglo-american experience*, Oxford: Basil Blackwell;

- PORTA, D. & Y. MÉNY (org.) (1995). *Democracia e corrupção na europa*. Lisboa: Editorial Inquérito;
- ROBISON, M. (ed.) (1998). Corruption and development: An introduction. In M. Robison (1998), *Corruption and development*. London: Frank Cass: 1-14;
- RODRIGUES, M. (2009). Modelos de Gestão Pública: Tipologias de Governação. In *Revista Interface Administração Pública*. 48(158): 34-38;
- SEYF, A. (2001). Corruption and development: a study of conflict. In *Development in Practice*, (11)5: 597-605;
- SELIGSON, M. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. In *Journal of Politics*. Cambridge Politics Press. 64: 408-433;
- SOUSA, L. (2011). *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos;
- SOUSA, L. & J. TRIÃES (2007). *Corrupção e ética em democracia: o caso de Portugal*, Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Superior de Ciências Sociais e da Empresa;
- STANSBURY, N. (2005). Exposing the foundations of corruption in construction. In *Global Corruption Report 2005*. Berlin: Transparency International: 36-39;
- TANZI, V. (1997). *The changing role of the state in the economy: A historical perspective*. Washington: International Monetary Fund;
- TANZI, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures*. Washington. International Monetary Fund Staff Papers. 45: 559-594;
- TANZI, V. & H. DAVOODI (1997). *Corruption, public investment and growth*. Washington: International Monetary Fund Working Paper: 97-139;
- TRIÃES, J. (2004). *Aspectos sociológicos da corrupção em Portugal: Actores, recursos e mecanismos do crime de corrupção entre 1999 e 2001*. Lisboa: ISCTE;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004). *Corruption perception index 2004*, Berlin: Transparency International – http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2004*, Berlin: Transparency International – http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005). *Corruption perception index 2005*, Berlin: Transparency International – http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2005*, Berlin: Transparency International; disponível em http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2006). *Corruption perception index 2006*, Berlin: Transparency International – http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006;

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2006 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2006*, Berlin: Transparency International – http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007). *Corruption perception index 2007*, Berlin: Transparency International – http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2007 a). *Raport on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*, Berlin: Transparency International; disponível em http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008). *Corruption perception index 2008*, Berlin: Transparency International – http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009). *Corruption perception index 2009*, Berlin: Transparency International – http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009 a). *Global Corruption Barometer 2009*, Berlin: Transparency International – http://files.transparency.org/content/download/145/583/file/2009_GCB_EN.pdf;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2010). *Corruption perception index 2010*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2010>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011). *Corruption perception index 2011*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2011>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011 a). *Global Corruption Barometer 2010/11*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/gcb201011>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2012). *Corruption perception index 2012*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2012>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013). *Corruption perception index 2013*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2013>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2013*, Berlin: Transparency International – http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2014). *Corruption perception index 2014*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2014>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2016). *Corruption perception index 2015*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2015>;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2017). *Corruption perception index 2016*, Berlin: Transparency International – <http://www.transparency.org/cpi2016>
- WARD, P. (1989). *Corruption, development and inequality: Soft touch or hard graft?*. London: Routledge;

- WEDEMAN, A. (1997). Looters, rent-scrapers and dividend-collectors: Corruption and growth in Zaire, South Korea and the Philippines. In *The Journal of Developing Areas*. (31)4: 457-478;
- WEI, S. (1997). *How taxing is corruption on international investors*. Cambridge: National Bureau of Economic Research Working Paper 6030;
- WEI, S. (1999). *Corruption in economic development: Beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 2048;

Anexos

ANEXO 1. Convenções internacionais contra a corrupção a que Portugal aderiu

- Código internacional da Nações Unidas de conduta para funcionários em funções públicas – Assemblée Générale, 28 janvier 1997, 51 session – em http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039939.pdf ,
- Convenção OCDE contra a corrupção nas transacções internacionais, assinada em Paris em Maio de 1997 – em http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&docLanguage=En ,
- Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União europeia, assinada em Bruxelas em Maio de 1997 – em http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-168_pt.htm ,
- Publicação da Convenção OCDE contra a corrupção nas transações internacionais no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de Novembro de 1997 – em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:320:FULL:PT:PDF ,
- Convenção OCDE contra a corrupção, assinada em Paris em Dezembro de 1997 – em http://www.oecd.org/governance/ethics/2406452.pdf ,
- Acção Comum 98/742/JAI das Comunidades Europeias, relativa ao crime de corrupção no sector privado, de Dezembro de 1998 – em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:358:0002:0004:PT:PDF ,
- Convenção Penal Anti Corrupção do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em Janeiro de 1999 – em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:358:0002:0004:PT:PDF ,
- Convenção contra a Corrupção da ONU, assinada na cidade de Mérida, no México, em Outubro de 2003 – em http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf ,

ANEXO 2. Código Penal e alterações

Versão	Diploma
1ª	– Decreto-lei nº 400/82, de 23 de Setembro
2ª	– Decreto-lei nº 48/95, de 15 de Março
3ª	– Declaração nº 73-A/95, de 14 de Junho
4ª	– Lei nº 90/97, de 30 de Julho
5ª	– Lei nº 65/98, de 02 de Setembro
6ª	– Lei nº 7/2000, de 27 de Maio
7ª	– Lei nº 77/2001, de 13 de Julho
8ª	– Lei nº 97/2001, de 25 de Agosto
9ª	– Lei nº 98/2001, de 25 de Agosto
10ª	– Lei nº 99/2001, de 25 de Agosto
11ª	– Lei nº 100/2001, de 25 de Agosto
12ª	– Lei nº 108/2001, de 28 de Novembro
13ª	– Decreto-lei nº 323/2001, de 17 de Dezembro
14ª	– Decreto-lei nº 38/2003, de 08 de Março
15ª	– Lei nº 52/2003, de 22 de Agosto
16ª	– Lei nº 100/2003, de 15 de Novembro
17ª	– Decreto-lei nº 53/2004, de 18 de Março
18ª	– Lei nº 11/2004, de 27 de Março
19ª	– Declaração de Retificação nº 45/2004, de 05 de Junho
20ª	– Lei nº 31/2004, de 22 de Julho
21ª	– Lei nº 5/2006, de 23 de Fevereiro
22ª	– Lei nº 16/2007, de 17 de Abril
23ª	– Lei nº 59/2007, de 04 de Setembro
24ª	– Declaração de Retificação. Nº 102/2007, de 31 de Outubro
25ª	– Lei nº 61/2008, de 31 de Outubro
26ª	– Lei nº 32/2010, de 02 de Setembro
27ª	– Lei nº 40/2010, de 03 de Setembro
28ª	– Lei nº 4/2011, de 16 de Fevereiro
29ª	– Lei nº 56/2011, de 15 de Novembro
30ª	– Lei nº 19/2013, de 21 de Fevereiro
31ª	– Lei nº 60/2013, de 23 de Agosto

32 ^a	– Lei orgânica nº 2/2014, de 06 de Agosto
33 ^a	– Lei nº 59/2014, de 26 de Agosto
34 ^a	– Lei nº 69/2014, de 29 de Agosto
35 ^a	– Lei nº 82/2014, de 30 de Dezembro
36 ^a	– Lei orgânica nº 1/2015, de 08 de Janeiro
37 ^a	– Lei nº 30/2015, de 22 de Abril
38 ^a	– Lei nº 81/2015, de 03 de Agosto
39 ^a	– Lei nº 83/2015, de 05 de Agosto
40 ^a	– Lei nº 103/2015, de 24 de Agosto
41 ^a	– Lei nº 110/2015, de 26 de Agosto

ANEXO 3. Crimes previstos em legislação avulsa relativos aos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos

	– Lei nº 34/87, de 16 de Julho
	– Lei nº 108/2001, de 28 de Novembro
	– Lei nº 30/2008, de 10 de Julho
	– Lei nº 41/2010, de 3 de Setembro
	– Lei nº 4/2011, de 16 de Fevereiro
	– Lei nº 4/2013, de 14 de Janeiro
	– Declaração de Rectificação nº 5/2013, de 25 de Janeiro
	– Lei nº 30/2015, de 22 de Abril

ANEXO 4. Artigos do Código Penal que tipificam e traduzem a formulação-base dos crimes contra o Estado cometidos no exercício de funções públicas

Crimes da família da corrupção – relação indevida entre os serviços públicos (funcionário) e os cidadãos / utentes dos serviços	
373º	Corrupção passiva
	1 – O funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de um a oito anos. 2 – Se o acto ou omissão não forem contrários aos deveres do cargo e a vantagem não lhe for devida, o agente é punido com pena de prisão de um a cinco anos.
374º	Corrupção activa
	1 – Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim indicado no nº 1 do artigo 373º, é punido com pena de prisão de um a cinco anos. 2 – Se o fim for o indicado no nº 2 do artigo 373º, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias. 3 – A tentativa é punível.
335º	Tráfico de influência
	Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, com o fim de obter de entidade pública encomendas, adjudicações, contratos, empregos, subsídios, subvenções, benefícios ou outras decisões ilegais favoráveis, é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
377º	Participação económica em negócio
	1 – O funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar, é punido com pena de prisão até 5 anos. 2 – O funcionário que, por qualquer forma, receber, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial por efeito de acto jurídico-civil relativo a interesses de que tinha, por força das suas funções, no momento do acto, total ou parcialmente, a disposição, administração ou fiscalização, ainda que sem os lesar, é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias. 3 – A pena prevista no número anterior é também aplicável ao funcionário que receber, para si ou para terceiro, por qualquer forma, vantagem patrimonial por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento que, por força das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregado de ordenar ou fazer, posto que não se verifique prejuízo para a Fazenda Pública ou para os interesses que lhe estão confiados.

383º	Violação de segredo por funcionário
	1 – O funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter, para si ou para outra pessoa, benefício, ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa. 2 – Se o funcionário praticar o facto previsto no número anterior criando perigo para a vida ou para a integridade física de outrem ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado é punido com pena de prisão de um a cinco anos. 3 – O procedimento criminal depende de participação da entidade que superintender no respectivo serviço ou de queixa do ofendido.
378º	Violação de domicílio por funcionário
	O funcionário que, abusando dos poderes inerentes às suas funções, praticar o crime previsto no nº 1 do artigo 190º, ou violar o domicílio profissional de quem, pela natureza da sua actividade, estiver vinculado ao dever de sigilo, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.
Crimes da família do peculato – apropriação e utilização indevida pelo funcionário de recursos e património público dos serviços	
375º	Peculato
	1 – O funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal. 2 – Se os valores ou objectos referidos no número anterior forem de diminuto valor, nos termos da alínea c) do artigo 202º, o agente é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa. 3 – Se o funcionário der de empréstimo, empenhar ou, de qualquer forma, onerar valores ou objectos referidos no nº 1, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
376º	Peculato de uso
	1 – O funcionário que fizer uso ou permitir que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de veículos ou de outras coisas móveis de valor apreciável, públicos ou particulares, que lhe forem entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias. 2 – Se o funcionário, sem que especiais razões de interesse público o justifiquem, der a dinheiro público destino para uso público diferente daquele a que está legalmente afectado, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

379º	Concussão
	1 – O funcionário que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal. 2 – Se o facto for praticado por meio de violência ou ameaça com mal importante, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
382º	Abuso de poder
	O funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
385º	Abandono de funções
	O funcionário que ilegitimamente, com intenção de impedir ou de interromper serviço público, abandonar as suas funções ou negligenciar o seu cumprimento é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.
380º	Emprego da força pública contra a execução da lei ou de ordem legítima
	O funcionário que, sendo competente para requisitar ou ordenar emprego da força pública, requisitar ou ordenar este emprego para impedir a execução de lei, mandado regular da justiça ou ordem legítima de autoridade pública, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.
381º	Recusa de cooperação
	O funcionário que, tendo recebido requisição legal de autoridade competente para prestar a devida cooperação à administração da justiça ou a qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.
384º	Violação de segredo de correspondência ou de telecomunicações
	O funcionário de serviços dos correios, telégrafos, telefones ou telecomunicações que, sem estar devidamente autorizado: a) Suprimir ou subtrair carta, encomenda, telegrama ou outra comunicação confiada àqueles serviços e que lhe é acessível em razão das suas funções; b) Abrir carta, encomenda ou outra comunicação que lhe é acessível em razão das suas funções ou, sem a abrir, tomar conhecimento do seu conteúdo; c) Revelar a terceiros comunicações entre determinadas pessoas, feitas pelo correio, telégrafo, telefone ou outros meios de telecomunicações daqueles serviços, de que teve conhecimento em razão das suas funções; d) Gravar ou revelar a terceiro o conteúdo, total ou parcial, das comunicações referidas, ou tornar-lhe possível ouvi-las ou tomar delas conhecimento; ou e) Permitir ou promover os factos referidos nas alíneas anteriores; é punido com pena de prisão de 6 meses a 3 anos ou com pena de multa não inferior a 60 dias.

386 ^a	Conceito de funcionário
	1 – Para efeito da lei penal a expressão funcionário abrange: a) O funcionário civil; b) O agente administrativo; e c) Quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma actividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar. 2 – Ao funcionário são equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos. 3 – São ainda equiparadas ao funcionário, para efeitos do disposto nos artigos 372^o a 374^o: a) Os magistrados, funcionários, agentes e equiparados da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência; b) Os funcionários nacionais de outros Estados-Membros da União Europeia, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português; c) Todos os que exerçam funções idênticas às descritas no n^o 1 no âmbito de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português. d) Todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos.

ANEXO 5. Recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção

– Recomendação de 1 de Julho de 2009 sobre Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas – acessível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20090701.pdf
– Recomendação nº 1/2010, de 7 de Abril, sobre publicidade dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas – acessível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_001_2010.pdf
– Recomendação de 6 de Julho de 2011, sobre Planos de Prevenção de Riscos na Área Tributária – disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20110706.pdf
– Recomendação de 14 de Setembro de 2011, sobre Prevenção de Riscos Associados aos Processos de Privatizações – disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20110914.pdf
– Recomendação de 7 de Novembro de 2012, sobre Gestão de Conflitos de Interesses no Sector Público – acessível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_conflitos_interesse.pdf
– Recomendação de 1 de Julho de 2015, sobre Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas – disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_2.pdf
– Recomendação de 1 de Julho de 2015, sobre Combate ao Branqueamento de Capitais – disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_1.pdf

Fonte – Conselho de Prevenção da Corrupção (<http://www.cpc.tcontas.pt/>)