



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A luta contra a corrupção política em Portugal (2000 a 2011)

Renata Filipa dos Santos Romão Nunes Simões

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciência Política

Orientador:

Professor Dr. João Salis Gomes

Professor Auxiliar Convidado, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Junho, 2013

Agradecimentos

“Tudo vale a pena quando a Alma não é pequena” (Fernando Pessoa)

Quero dedicar o fruto do meu trabalho às pessoas sem as quais este não seria possível:

Aos meus Pais.

Ao meu irmão Flávio.

Ao Nuno.

À Dr.^a Rita.

Ao Sr. Prof. Dr. João Salis Gomes

Deixo ainda uma palavra de agradecimento:

Ao Senhor Professor Dr. João Salis Gomes, meu orientador de dissertação, pela sua ajuda, orientação e cooperação ao longo deste processo;

À minha patrona, Dr.^a Rita Mourão, pela sua amizade, paciência e por me ter dado o tempo e apoio necessários a tornar este projeto uma realidade, visto que sem a sua preciosa ajuda não teria conseguido acabar esta dissertação;

Ao Dr. Ivo Miguel Barroso, pela sua amizade e ensinamentos;

Aos meus Pais, Sérgio e Anabela Simões, por me terem dado os instrumentos necessários para lutar pelos meus sonhos e por me ensinarem a importância da Moral, da Justiça e do Trabalho independentemente da nossa profissão e/ou cargo político;

Ao meu irmão Flávio, à minha cunhada Inês, à minha irmã Teresa e ao meu namorado Nuno, pelo apoio que me deram, cada um do seu jeito;

Aos meus sobrinhos Carolina, Manuel e Rafael, ao meu afilhado Mauro e à Juliana, por me lembrarem diariamente da necessidade e obrigação que temos em construir um Mundo livre de corrupção;

Às minhas madrinhas Manuela, Lurdes, Zezita e aos meus padrinhos Alfredo, Luís, Zé e Nando, pelo constante apoio e amizade;

Ao Dr. Rui Negrão, pela sua ajuda inestimável;

À Sandra Pinto, uma amiga incomparável, pelo auxílio e cooperação ao longo destes dois anos de Mestrado;

À D. Susana Vieira, ao Filipe Ribeiro, à Andreia Santos, à Sara Machado, à Janine Saraiva, à Ana Rita Alves, à Catarina Correia, ao Pedro e à Catarina Candeias, à Ritinha e Fatinha Vilela;

Aos meus colegas e companheiros de Mestrado;

Aos meus restantes amigos e família.

Um especial agradecimento à Direcção-Geral da Política de Justiça, na pessoa da Sra. Prof.^a Dr. Maria João Morgado Costa, pela disponibilização das Estatísticas oficiais da Justiça e pela sua simpatia ao longo da elaboração desta dissertação.

Resumo e Palavras-chave

Palavras-chave: Corrupção; Corrupção Política; Responsabilidade; Funcionários Públicos e titulares de Cargos Políticos.

Resumo: Nesta dissertação pretendemos efetuar uma análise crítica dos mecanismos políticocriminais de prevenção e combate da corrupção política existentes no nosso ordenamento político-jurídico e adotados no período entre 2000 e 2011, pela Assembleia da República e o Governo, visando a sua identificação e caracterização. Iremos centrar a nossa análise apenas na corrupção praticada pelos funcionários públicos e por titulares de cargos políticos, que é comumente referida com os termos “corrupção” ou “corrupção política *lato sensu*”.

O combate e prevenção contra a corrupção praticada por funcionários públicos e titulares de cargos políticos são das maiores preocupações atuais dos Estados a nível global. A responsabilidade que estes entes possuem em virtude das funções e cargos que desempenham, obriga-os a exercerem estas funções de acordo com princípios e normas éticas, morais, políticas e jurídicas próprias e exigentes. A luta contra este fenómeno, nas últimas décadas, tem aumentado consideravelmente (Sousa, *et al.*, 2008:13; ver também, Santos, *et al.*, 2009 e Poeschl, *et al.*, 2010). Esta luta é travada, não só a nível estatal como também, e principalmente, a nível das instituições e organizações internacionais, pelo que estudaremos a implementação dos mecanismos político-jurídicos nestes dois níveis.

Keywords: Corruption; Political Corruption; Responsibility; Public Officials and Political Office Bearers.

Summary: In this thesis we intend to make a critical analysis of the political-criminal mechanisms to prevent and combat corruption policy *lato sensu* in our existing legal-political order and adopted between 2000 and 2011 by the Parliament and the Government. Our aim is on the identification and characterization of these mechanisms. We will focus our analysis only on corruption practiced by public officials and political office holders, which is commonly referred to by the terms "corruption" or "political corruption *lato sensu*".

Combating and preventing corruption by public officials and political office holders are the biggest concerns of current United globally. The responsibility they have on account of their duties and positions requires them to exercise these functions in accordance with unique and demanding principles and ethical, moral, political and legal standings.

The struggle against this phenomenon in recent decades has increased considerably (Sousa, *et al.*, 2008:13, see also Santos, *et al.*, 2009 and Poeschl, *et al.*, 2010). This struggle is waged, not only at state level but also, and especially, at the level of international institutions and organizations, so we will study the implementation of political and legal mechanisms at these two levels.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo e Palavras-chave.....	ii
Índice	iii
Índice de Quadros	v
Índice de Figuras	vi
Glossário de siglas	vii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – QUADRO TEÓRICO	5
1. O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO E DA CORRUPÇÃO POLÍTICA:	5
1.1. A corrupção enquanto fenómeno sociopolítico intemporal	5
1.2. Conceptualização do conceito de corrupção política.....	5
1.3. Fatores favoráveis ao desenvolvimento da corrupção e da corrupção política	9
1.4. Medidas de combate e prevenção da corrupção política.....	10
2. AS IMUNIDADES DOS TITULARES DOS CARGOS POLÍTICOS	16
CAPÍTULO II - METODOLOGIA	19
CAPÍTULO III – AS MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO POLÍTICA ...	21
1. MECANISMOS POLÍTICO-CRIMINAIS INTERNACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO POLÍTICA ADOTADOS PELA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E PELO GOVERNOS PORTUGUESES, ENTRE 2000 E 2011.....	21
2. MECANISMOS POLÍTICO-CRIMINAIS NACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO POLÍTICA, ADOTADOS PELA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E PELOS GOVERNOS PORTUGUESES, ENTRE 2000 E 2011.	27
3. RELATÓRIO/ESTUDO DO SNI PORTUGUÊS	35
CONCLUSÃO.....	39
FONTES.....	45
BIBLIOGRAFIA	47
ANEXOS	I
ANEXO A - MOLDURAS PENAS DOS CRIMES DE CORRUPÇÃO POLÍTICA.....	I

ANEXO B – DIPLOMAS INTERNACIONAIS ADOTADOS POR PORTUGAL, NO ÂMBITO DO COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO (2000-2011)	III
ANEXO C - MECANISMOS LEGISLATIVOS DE COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO POLÍTICA	IV
I. Diplomas aprovados no âmbito da corrupção política, entre 2000 e 2011:	IV
II. Iniciativas legislativas no âmbito da Corrupção Política, entre 2000 e 2011:.....	VII
CURRICULUM VITAE	XII

Índice de Quadros

Quadro C.I.1 - <i>Legislatura nº VIII (25/10/1999 a 04/04/2002)</i>	IV
Quadro C.I.2 - <i>Legislatura nº X (10/03/2005 a 14/10/2009)</i>	V
Quadro C.I.3 - <i>Legislatura nº XI (15/10/2009 a 19/06/2011)</i>	VI
Quadro C.II.4 - <i>Legislatura nº VIII (25/10/1999 a 04/04/2002)</i>	VII
Quadro C.II.5 - <i>Legislatura nº X (10/03/2005 a 14/10/2009)</i>	VII
Quadro C.II.6 - <i>Legislatura nº XI (15/10/2009 a 19/06/2011)</i>	IX
Quadro C.II.7 - <i>Legislatura nº XII (20/06/2011 a ...)</i>	X

Índice de Figuras

Figura 3.1 – *Número de crimes de corrupção política ativa e passiva e de peculato registados junto dos OPC's, entre 2000 e 2011*.....29

Figura 3.2 – *Número de processos-crime findos na fase de julgamento nos tribunais judiciais de 1ª instância, nos crimes de corrupção política, peculato e nos crimes relativos a titulares de cargos políticos, nos anos de 2000 a 2011*.....29

Glossário de siglas

- AP** – Administração pública
- ARB** – Assembleia da República Biblioteca.
- AR** – Assembleia da República.
- Art./Arts.** – Artigo/Artigos.
- C.P.** – Código Penal.
- C.R.P.** – Constituição da República Portuguesa.
- Carta/ONU** – Carta das Nações Unidas.
- CEJ** – Centro de Estudos Judiciários.
- CNUCC** – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.
- CPC** – Conselho de Prevenção da Corrupção.
- CPC/CE** – Convenção Penal contra a Corrupção do Conselho da Europa.
- CRLCF** – Convenção Relativa à Luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das comunidades europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia.
- DCIAP/PGR** – Departamento Central de Ação Penal, junto da Procuradoria-Geral da República.
- DCICCEF** – Direção Central de investigação e combate à criminalidade económica e financeira.
- DGPJ** – Direção-geral da Política de Justiça.
- GNR** – Guarda Nacional Republicana
- GRECO** – Grupo de Estados contra a Corrupção
- ICS-UL** – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- IGAI** – Inspeção-geral da Administração Interna.
- INTELI** – Inteligência em Inovação.
- JFC** – Jornadas sobre o Fenómeno da Corrupção.
- MP** – Ministério Público.
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- OEI-CPLP** - Organismos estratégicos do controlo interno da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.
- ONU** – Organização das Nações Unidas.
- OPC's** – Órgãos de polícia criminal (Polícia Judiciária, Guarda Nacional Republicana e Polícia de Segurança Pública).
- PGR** – Procuradoria-Geral da República.
- PJ** – Polícia Judiciária.
- PSP** – Polícia de Segurança Pública.
- SEF** – Serviços de Estrangeiro e Fronteiras
- SNI** – Sistema Nacional de Integridade.

TI – *Transparency International*/Transparência Internacional.

TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica.

UE – União Europeia.

UNCC – Unidade nacional de combate à corrupção.

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é elaborada no âmbito do Mestrado de Ciência Política, do ISCTE-IUL, ano letivo de 2012-2013, sob orientação do Senhor Professor Dr. João Salis Gomes.

Nesta dissertação pretendemos efetuar uma análise crítica dos mecanismos político-criminais de prevenção e combate da corrupção política existentes no nosso ordenamento político-jurídico e adotados no período entre 2000 e 2011, pela Assembleia da República e o Governo, visando a sua identificação e caracterização.

Iremos centrar a nossa análise apenas na corrupção praticada pelos funcionários públicos¹ e por titulares de cargos políticos², que é comumente referida com os termos “corrupção” ou “corrupção política *lato sensu*”.

O combate e a prevenção de atos de corrupção política *lato sensu* praticados por funcionários públicos e titulares de cargos políticos são das maiores preocupações atuais dos Estados a nível global. A responsabilidade e o poder que estes entes possuem em virtude das funções e cargos que desempenham obriga-os a exercerem estas funções de acordo com princípios e normas éticas, morais, políticas e jurídicos próprios e exigentes.

A corrupção política³ que definiremos no nosso quadro teórico é, na sua essência, uma desvirtualização das boas práticas, honestidade e legalidade a que os funcionários públicos e os

¹ É entendido por funcionário, nos termos do artigo 386º do Código Penal, “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 atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar.*”

² São cargos políticos, para efeitos da Lei nº34/87, de 16 de julho e para a nossa dissertação: “<nº1> a) *O de Presidente da República; b) O de Presidente da Assembleia da República; c) O de deputado à Assembleia da República; d) O de membro do Governo; e) O de deputado ao Parlamento Europeu; (...) g) O de membro de órgão de governo próprio de região autónoma; h) O de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau ou de deputado à Assembleia Legislativa de Macau; i) O de membro de órgão representativo de autarquia local; j) O de governador civil. 2 - Para efeitos do disposto nos artigos 16.º a 19.º, equiparam-se aos titulares de cargos políticos nacionais os titulares de cargos políticos da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência e, quando a infração tiver sido cometida, no todo ou em parte, em território português, os titulares de cargos políticos de outros Estados-Membros da União Europeia.*” (artigo 3º, nº1 e nº2 da Lei nº34/87, de 16 de julho).

³ Existem diversos tipos de corrupção, entre os quais a corrupção política. Contudo, a maioria dos estudos existentes utilizam apenas o termo “corrupção” indiferenciadamente, mesmo quando se referem apenas às práticas consideradas como corrupção política *lato sensu* (ver, por exemplo, Santos *et al.*, 2009 e Sousa, *et al.*, 2008 e Sousa, 2009). O conceito de corrupção é bastante amplo, podendo nele inserir-se diversos comportamentos. O nosso estudo não irá incluir a corrupção ocorrida fora da Administração pública, sendo que nos cingimos à corrupção cometida por funcionários públicos e titulares de cargos políticos (corrupção

titulares de cargos políticos estão obrigados enquanto representantes de um Estado de Direito democrático. Ao praticarem crimes de corrupção política, estes agentes estão também a violar as responsabilidades a que estão sujeitos, nomeadamente a responsabilidades política (no caso apenas dos titulares de cargos políticos) e criminal (em ambos os casos).

Na administração pública (AP), os funcionários públicos e os titulares de cargos políticos estão sujeitos a diversas vertentes do instituto da responsabilidade.

O problema da responsabilidade sempre foi, assim como sempre será, uma das mais importantes questões que se colocaram e se colocam à Ciência Política e ao Direito, bem como a diversas outras Ciências.

A responsabilidade é um dos pilares fundamentais do princípio do Estado de Direito democrático. Este princípio, conjugado com o dever cívico dos cidadãos de participarem nas instituições democráticas, de forma direta ou indireta, leva a que se tenha formado, desde há muito, a ideia de responsabilidade dos agentes públicos e de prestação de contas pelas condutas tomadas ao longo dos mandatos destes agentes, fora ou dentro das funções públicas (ver a título de exemplo, Miranda, 2001; Canotilho/Moreira, 2007a; Tavares, 2002; e Lomba, 2008).

Apesar deste instituto ter sido inicialmente maioritariamente relacionado e aplicado apenas a particulares, ou seja, no âmbito do direito privado, é atualmente um dos pilares da atuação da A.P.. Portanto, os funcionários públicos e os titulares de cargos políticos comprometem-se perante os particulares a responder pelas suas ações, decisões e omissões (Tavares, 2002:5).

No âmbito do direito público, a responsabilidade tornou-se um dos princípios decisivos, caracterizado pelo “contacto quase permanente e de maior suscetibilidade danosa entre autoridades públicas e particulares” (Lomba, 2008:19-20). A responsabilidade é uma das principais, se não a principal, fonte de regulação de uma democracia considerando que só esta permitirá a revogação última dos detentores de poder político (Lomba, 2008:31).

A nossa CRP adota uma tipologia tripartida da responsabilidade no seu artigo 117º, prevendo que os “titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelas ações e omissões que pratiquem no exercício das suas funções” (cf. também os artigos 130º, 160º, 190º, 191º, 196º e

política). Por razões metodológicas iremos utilizar daqui em diante o termo “corrupção política” quando quisermos fazer referência a comportamentos que constituem um abuso de funções por parte de agentes eleitos e funcionários públicos “mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para prática de qualquer ato ou omissão” (Sousa, 2011:17) de caráter lícito ou ilícito, mas que são “contrários aos deveres, princípios e expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam com o objetivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada para um determinado indivíduo ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum” (Sousa, 2011:17). Neste conceito incluímos as condutas previstas nos artigos 16º a 20º da Lei nº34/87, de 16 de julho e nos artigos 372º a 376º, 377º, 379º e 382º do C.P.. Por outro lado, iremos utilizar o termo “corrupção” quando estivermos a fazer alusão ao fenómeno/crime de corrupção nas suas diversas naturezas (económica, social, política, jurídica, administrativa, desportiva, etc.) ou seja, em sentido amplíssimo.

271º da C.R.P.). O artigo 22º da C.R.P. prevê o princípio geral de responsabilidade das entidades públicas⁴.

Nos termos do artigo 271º da C.R.P., os funcionários públicos, os agentes do estado e as diversas entidades públicas “são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício” (nº1) desde que estas constituam uma “violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (nº1) quando não depende “a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica” (nº1). Porém, esta responsabilidade é excluída quando o funcionário ou agente atue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito (nº2, do art.271º da C.R.P.).

A luta contra o fenómeno da corrupção política nas últimas décadas, tem aumentado consideravelmente (Sousa, *et al.*, 2008:13; ver também, Santos, *et al.*, 2009 e Poeschl, *et al.*, 2010). Esta luta é travada a nível estatal bem como a nível das instituições e organizações internacionais.

O problema da corrupção política passou a ser percecionado como um problema global nos anos 90 devido em muito à pressão efetuadas por organizações e instituições internacionais (Sousa, *et al.*, 2008:13), pelo que a resposta gerada veio a ser também globalizada.

Portugal tem aderido nas últimas décadas a diversos instrumentos jurídicos internacionais de prevenção e combate à corrupção política assim como tem adotado diversos mecanismos politicocriminais nesse âmbito. Cumpre definir brevemente o que é entendido por medidas político-criminais, para fins da nossa dissertação. Como já referimos, nas últimas décadas tem existido preocupação a nível nacional e internacional de se estabelecerem mecanismos de prevenção e combate à corrupção política. Esta preocupação refletiu-se na criação de organismos (departamentos e conselhos especializados de combate, prevenção e estudo da corrupção), na elaboração de novos diplomas legais e na reformulação de diplomas já existentes, a nível nacional (leis, decretos-lei, portarias, entre outros) e ainda na ratificação e elaboração de diplomas internacionais (convenções, guias de boas práticas, entre outros) e também de estudos e avaliações externas e internas sobre os mecanismos de prevenção e combate da corrupção política e da sua aplicação e operacionalidade. É a estes instrumentos/mecanismos que nos referimos com a expressão “mecanismos político-criminais”.

Começaremos por elaborar um quadro teórico da nossa problemática (capítulo I). No capítulo II, iremos apresentar a metodologia da nossa dissertação e, por fim, iremos apresentar os resultados da nossa análise, onde iremos expor as características dos mecanismos ou medidas político-criminais de prevenção e combate da corrupção política adotados entre 2000 e 2011, pela Assembleia da República

⁴ Artigo 22º da C.R.P. – “O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.

e Governo portugueses.

Na nossa análise partiremos da seguinte questão: *Como é que tem sido desenvolvida a luta contra a corrupção política e a sua prevenção, no que diz respeito aos mecanismos políticocriminais adotados pela Assembleia da República e pelo Governo, entre 2000 e 2011, em Portugal?*

Com a nossa investigação pretendemos:

1. Identificar os mecanismos político-criminais de prevenção e combate à corrupção política, adotados pela Assembleia da República e pelo Governos portugueses, entre 2000 e 2011;

2. Elaborar uma análise crítica da evolução da luta contra a corrupção política e da sua prevenção, com foco nos mecanismos político-criminais existentes no ordenamento jurídico e político de Portugal, entre 2000 e 2011.

CAPÍTULO I – QUADRO TEÓRICO

1. O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO E DA CORRUPÇÃO POLÍTICA:

1.1. A corrupção enquanto fenómeno sociopolítico intemporal

A corrupção, num sentido amplo e abrangente de diversos tipos de condutas corruptas, é um fenómeno cuja origem é milenar e inerente à sociedade humana organizada (Crespo, 1991:8; Sousa, 2011:13). A corrupção é, também, um fenómeno cujo estudo remonta a autores clássicos como Aristóteles e Platão (Poeschl, *et al.*, 2010:419).

Este fenómeno tem sido discutido de modo heterogéneo na literatura, ao longo dos séculos (Melo, 1991:17). A perceção da corrupção nas sociedades humanas variou ao longo das épocas e tal permitiu que cada uma destas sociedades produzisse e sustentasse distintos modelos explicativos desta problemática “quer em termos da sua dimensão, quer, sobretudo, no que respeita aos fatores que parecem explicar a sua ocorrência” (Maia, 2008:3).

A maioria das correntes jusnaturalistas, especialmente durante o Racionalismo característico dos séculos XVII e XVIII, defenderam que a “corrupção existe *in re ipsa* na sociedade existente e na classe universal das empíricas que a constituem, pois que estas não passam de seres essencialmente imperfeitos, descaídos ou degradados face ao modelo ou ideia a que deveriam, ontológica ou eticamente, corresponder” (Melo, 1991:18). Por outro lado, alguns autores defendiam a existência de uma corrupção limitada ou circunscrita à “elite dirigente – à “burocracia”, à “classe política” – que constitui o Estado empírico, o aparelho dirigente” (Melo, 1991:18-19).

Nesta última posição, o “mal” não estava no povo mas sim nos dirigentes. O povo era “naturalmente bom” (Melo, 1991:18) ao contrário dos dirigentes, que eram vistos como uma “classe restrita que se ocupa dos negócios públicos (...) pois que esta classe se acha fatalmente pervertida ou viciada pelo trato do poder, o qual corrompe tudo e todos” (Melo, 1991:18).

Nos anos 70 do século XX, a problemática da corrupção política era associada a países com menores índices de desenvolvimento económico e social (Maia, 2003:3-4). Estas conclusões eram explicadas numa perspetiva “relativa e funcional” (Maia, 2003:3). As práticas corruptas eram vistas nesta década como “formas expeditas a que os cidadãos deitavam mão como forma de poderem contornar as pesadas e excessivas burocracias que caracterizavam o funcionamento institucional” (Maia, 2003:3-4).

No final das décadas de 80 e 90, do século XX, a corrupção política passou a ser considerada um dos principais problemas das democracias ocidentais (Morgado, *et al.*, 2003:61).

1.2. Conceptualização do conceito de corrupção política

A corrupção, em sentido amplo, pode ocorrer em diversos sectores da sociedade, nomeadamente pode no âmbito do comércio internacional, do desporto e eleitoral (GRIEC, 2007:11; OECI-CPLP,

2011:13). A corrupção pode ainda ocorrer no âmbito das funções ou da atividade de funcionários públicos e de titulares de cargos políticos (GRIEC, 2007:11; OECI-CPLP, 2011:13), sendo o este tipo de corrupção que iremos analisar, ainda que seja possível identificar várias categorias ou tipos de corrupção em Portugal bem como a nível global (Sousa, 2011:38) cuja existência decorre do facto de “diferentes formas de poder” (Sousa, 2011:38) alimentarem “diferentes tipos de corrupção” (Sousa, 2011: 38).

Sousa identifica quatro grupos distintos de corrupção, mas não estanques ou isolados uns dos outros. Num primeiro grupo, este autor inclui a “*corrupção esporádica ou fragmentada*, de baixa frequência e de baixos recursos” (Sousa, 2011:40) que consiste num tipo de corrupção que aparece ocasionalmente em diversos sectores da sociedade, sem ter um contexto ou atores recorrentes (Sousa, 2011:38).

Num segundo grupo, temos a “*corrupção estrutural ou cultural*, de elevada frequência e de baixos recursos” (Sousa, 2011:40), caracterizada pelo autor como “mais portuguesa, quer pela sua extensão a todas as classes sociais, quer pela sua incidência em todos os níveis de governação” (Sousa, 2011:40), coloquialmente identificado como “o fator C”, ou seja, a conhecida “cunha”.

Num terceiro grupo, temos a “*corrupção sistémica ou política*, de alta frequência e de elevados recursos” (Sousa, 2011:41) caracterizada por práticas.

Finalmente, num quarto grupo deparamo-nos com a “*corrupção metassistémica* ou de “*colarinho branco*”, envolvendo quantias avultadas, mecanismos de troca sofisticados e tendencialmente transnacionais e uma permeabilidade entre política e mercado” (Sousa, 2011:42) sendo que este tipo de corrupção é praticado por “mediadores e operadores financeiros, advogados e consultores, gestores de empresas e empresários, políticos e altos funcionários nacionais e internacionais” (Sousa, 2011:42).

Porém, não nos podemos prender a esta tipologia de corrupção visto que o mesmo ato corrupto poderá ser incluído em diversos dos tipos descritos pelo autor.

A corrupção política é tida como um abuso de funções por parte de agentes eleitos e funcionários públicos “mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para prática de qualquer ato ou omissão” (Sousa, 2011:17) de carácter lícito ou ilícito, mas que são “contrários aos deveres, princípios e expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam com o objetivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada para um determinado indivíduo ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum” (Sousa, 2011:17).

A corrupção política, na Ciência Política, é vista, por um lado, como “um conjunto de comportamentos tipificados como sendo criminosos pelo direito aplicável” (Sousa, *et.al.*, 2008:161) e, por outro lado, como comportamentos que padecem de “inadequação moral, política, social” (Sousa, *et al.*, 2008:161) e que vão contra “os princípios constitucionalmente declarados e formalmente previstos, e as práticas de relacionamento entre a A.P. e os sectores políticos que a administram ou os

interesses privados e de cidadania” (Sousa, *et al.*, 2008:161).

Tal como o fenómeno em si, o conceito de corrupção política não é simples e podemos encontrar diversas formulações deste, elaboradas com base em diferentes perspetivas. Por exemplo, o conceito de corrupção política poderá também ser definido como o “comportamento que se afasta de uma certa matriz tida por modelo de perfeição” (ARB, 1993:3) e que implica a “falta de honestidade tida como inerente ao desempenho de determinadas funções, especialmente de carácter público” (ARB, 1993:3).

Os comportamentos corruptos tratam-se de ações ou omissões intencionais por parte de uma figura de autoridade (Filgueiras, 2006:3) e tendencialmente sobrepõem os interesses do agente que os comete aos interesses comuns que o agente deveria proteger (Filgueiras, 2006:3).

O Guião de boas práticas para a prevenção e combate à corrupção na Administração pública, elaborado pela OEI-CPLP, em novembro de 2011, define o conceito de corrupção política em duas perspetivas (OEI-CPLP, 2011:10), mais concretamente, num ponto de vista geral e criminal.

A corrupção política é definida, de um ponto de vista geral, como o ato que consiste “no uso ilegal (ou socialmente imoral) por parte dos titulares de cargos públicos e dos funcionários públicos ou equiparados do poder político, administrativo, judicial e financeiro que detêm, com o objetivo de transferir valores financeiros ou outras vantagens/benefícios indevidos para determinados indivíduos ou grupos, obtendo por isso qualquer vantagem ilícita (ou socialmente imoral)” (OEI-CPLP, 2011:10); e, de um ponto de vista criminal, como o “comportamento voluntário que lesa um bem tutelado pelo Direito, passível de pena repressiva (prisão, multa, perda de mandato, inelegibilidade, exclusão de atuação em mercados públicos...) aplicáveis aos infratores através de processo judicial” (OEI-CPLP, 2010:10).

A corrupção política pode ainda ser definida como “o abuso de funções por parte de eleitos, funcionários públicos ou agentes privados, mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para a prática de expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam, com o objetivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada, para um determinado indivíduo ligado por quaisquer laços de interesse comum” (Sousa, 2011:17).

O conceito de corrupção política é utilizado, geralmente, de um modo *lato*, ou seja, é utilizado num sentido que integra diversas práticas ou formas criminosas, como o delito de ingerência, a concussão, o direito de favoritismo, entre outros (ARB, 1993:3-4).

Nas jornadas sobre o fenómeno da corrupção, realizadas em Portugal em 1991, Melo definiu corrupção política como “a violação de quaisquer deveres jurídicos inerentes às funções ou cargos públicos motivada pela obtenção de vantagens ilegítimas (...) para o titular ou para um terceiro (...), quer a iniciativa de violação provenha do titular, quer provenha de outra pessoa, nomeadamente de quem se dispõe a proporcionar a vantagem em causa” (Melo, 1991:16).

A corrupção política é um crime que é praticado por funcionários públicos e é cometida “no

exercício das suas funções ou por causa delas” (Dias, 1991:60). Porém é de ressaltar que poderá ser “agente possível da corrupção também qualquer pessoa que dê ou prometa ao funcionário uma tal vantagem” (Dias, 1991:60-61). O ato prometido pode ser lícito ou ilícito. O ato prometido não terá de ser, necessariamente ilícito para preencher os pressupostos do crime de corrupção política, basta que seja contrário aos deveres da função, bem como poderá tratar-se de uma promessa relativa a um ato futuro ou um ato já praticado (Dias, 1991:61).

Contudo, muitos autores identificam o fenómeno da corrupção política, em sentido amplo, em que abarcam vários tipos de crimes como a corrupção política passiva e ativa, o peculato, o abuso de poder, entre outros (cf. ARB, 1993; Lopes, 2011). A nosso ver, apenas podemos incluir no sentido *lato* de corrupção política, os crimes de concussão, de abuso de poder, de recebimento indevido de vantagem, de participação económica em negócio e de peculato apesar de estes crimes não partilharem todos os elementos tipo da corrupção *stricto sensu* sendo estes os seguintes: (a) Uma ação ou omissão; (b) a prática de um ato lícito ou ilícito; (c) a contrapartida de uma vantagem indevida; (d) para o próprio ou para um terceiro; (Poeschl, *et al.*, 2010:11; AACC, 1991:60-61); e (e) o agente é um funcionário ou um titular de cargo político.

Contudo, estes crimes partilham o mesmo objetivo que os crimes de corrupção, ou seja, têm como objetivo a proteção do mesmo bem jurídico, nomeadamente a legalidade, credibilidade e independência que é exigida nas condutas dos agentes públicos e políticos (Santos, 2009a: 101; Costa, 1991:661).

O crime de corrupção política está em Portugal, como na “maioria dos códigos penais de matriz continental” (Lopes, 2011:39-40), tipificado em concordância com a matriz estabelecida na “Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, nomeadamente nos seus artigos 15º, alínea a) e b)” (Lopes, 2011:40).

A corrupção política é vista como uma patologia da má governação dos governantes, cujas repercussões no “domínio jurídico-constitucional tem raízes histórico-constitucionais no que respeita ao sistema português, nomeadamente no tratamento constitucional da responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos, identificados no âmbito dos “crimes de responsabilidade”” (Lopes, 2011:29). Dentro da corrupção política, podemos ter diversos tipos de práticas criminosas, como já referimos, para além da típica corrupção política ativa e passiva *stricto sensu*.

Na Lei nº34/87, de 16 de julho, a corrupção política de titulares de cargos políticos vem prevista nos artigos 17º e 18º, sendo que a corrupção política quanto aos funcionários públicos em geral vem prevista nos artigos 372º a 374º do Código Penal.

O artigo 117º, nº3 da C.R.P. prevê a tipificação dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos assim como a obrigação de serem estabelecidas “sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato”.

Os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, são crimes que são praticados por titulares de cargos políticos no âmbito do exercício das suas funções “além dos como tais previstos na Lei nº34/87, de 16 de julho, no Código Penal, com referência expressa a esse exercício” e os praticados em “flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres” (cf. artigo 2º da Lei nº34/87, de 16 de julho). Todas as previsões legais relativas a crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos e a crimes dos funcionários públicos têm em comum o princípio da não obtenção de vantagens indevidas ou mera promessa de vantagem indevida (Poeschl, *et al.*, 2010:12).

1.3. Fatores favoráveis ao desenvolvimento da corrupção e da corrupção política⁵

A corrupção é uma “ameaça ao Estado de Direito Democrático, prejudicando a fluidez das relações entre os cidadãos e a Administração, bem como obsta ao desejável desenvolvimento das economias e ao normal funcionamento dos mercados” (OECD-CPLP, 2011:6) sendo uma ameaça vinda de dentro do próprio Estado e dos próprios cidadãos.

Uma das causas mais apontadas como geradoras de corrupção é a desigualdade social e económica entre os cidadãos, que leva a um desequilíbrio que potencia a procura de “vias alternativas” às tidas como normais e moralmente corretas (Sousa, 2011:45; OECD-CPLP, 2011:9 e 11).

Podemos agrupar as causas de corrupção em quatro categorias: “níveis de desenvolvimento, processos de modernização, cultura cívica e qualidade das instituições” (Sousa, 2011:45). Em termos de desenvolvimento, um dos fatores que favorece o desenvolvimento e a prevalência do fenómeno da corrupção porém a desigualdade presente nas estruturas sociais (Sousa, 2011:45; OECD-CPLP, 2011:11). A corrupção está “associadas a países com grandes desigualdades sociais” (Sousa, 2011:45). A própria corrupção aprofunda estes desequilíbrios pré-existentes e leva os cidadãos a procurar de resoluções fora dos procedimentos normais, ou seja, a procurar soluções “alternativas” e mais céleres.

Também a ética e cultura das sociedades podem promover práticas de corrupção. É muito comum determinados tipos de práticas de corrupção serem toleradas ou, pelo menos, não são tidas como relevantes o suficiente para serem denunciadas pelos cidadãos. Se, ainda que praticando atos de corrupção, um governante produzir efeitos benéficos para a população, esta tem tendência, em geral, a tolerar estes atos. Esta tendência demonstra, em regra, “sociedades de baixos níveis de confiança social e institucional, onde a satisfação das necessidades básicas se resume a uma batalha diária de sobrevivência para a obtenção de bens, serviços e benefícios, a força e a corrupção tornam-se o único veículo para os indivíduos se realizarem ou obterem aquilo a que têm direito” (Sousa, 2011:46).

Outros fatores apontados como geradores de corrupção ou que potenciam o aparecimento e

⁵ É de ressaltar que os fatores aqui apresentados são fatores gerais, ou seja, trata-se de causas que favorecem o aparecimento e manutenção de comportamentos de corrupção, daí que tratamos este assunto de um ponto de vista geral e não com referência apenas à corrupção política tendo em consideração que os fatores favoráveis são comuns a esta e a outros tipos de corrupção.

manutenção destas práticas são os processos de modernização “acelerados e intensos” (Sousa, 2011:47). Segundo Huntington, “a modernização não só traria consigo um conjunto de novas estruturas de oportunidades para a corrupção (novos grupos de interesse, transformações estruturais nas relações Estado-mercado, alargamento das atividades de regulação e intervenção do Estado, natureza concorrencial do poder, etc.) como também provocaria uma alteração no sistema de valores dominante da sociedade” (Huntington *apud* Sousa, 2011:47). Esta situação agravar-se-ia quanto maior a rapidez da mudança que levaria à quebra de valores (Sousa, 2011:47).

Em Portugal, este fator tem alguma legitimidade (Sousa, 2011:48), considerando que Portugal sofreu uma grande e rápida modernização nas últimas décadas (Sousa, 2011:48) que levou a uma realidade antagónica com diferenças acentuadas ao longo do território nacional e nas estruturas sociais (Sousa, 2011:48). A modernização acelerada que se verificou em Portugal gerou uma quebra na identidade e nos valores nacionais (Sousa, 2011:48).

Em termos culturais, também encontramos fatores favoráveis à corrupção, nomeadamente no tocante à cultura cívica das sociedades. Países com baixos níveis de cultura cívica (baixos níveis de confiança social e institucional, participação cívica, entre outros fatores) tendem a ter níveis de corrupção mais elevados, sendo que países com altos níveis de cultura cívica demonstram níveis de corrupção mais reduzidos (Sousa, 2011:49). Neste ponto, dever-se-á ter em atenção também a existência de forte ou fraca solidariedade nacional bem como o grau de consolidação democrática e, ainda, se existe ou não um tipo de religião predominante e a existir, qual a religião (Sousa, 2011:49-50). Todos estes fatores influenciam a existência de um nível de corrupção mais elevado ou mais reduzido. No caso português, os cidadãos portugueses têm uma natureza cívica propícia a tolerar atos de corrupção, ainda que, em teoria, condenem e rejeitem a corrupção (Sousa, 2011:50).

Por fim, em termos organizativos, também podemos encontrar alguns fatores favoráveis à existência da corrupção. A caracterização do Estado, através de elementos, como por exemplo, o grau de centralização, a unidade ou policentrismo do poder, o tipo de modelo de gestão, a dimensão e o grau de intervenção do Estado permite uma maior ou menor debilidade ou permeabilidade do Estado à corrupção.

Podem ainda ser identificadas outras causas importantes, como a ineficácia das políticas governamentais (OECD-CPLP, 2011:11), a “fragilidade dos controlos” (OECD-CPLP, 2011:11) e “ausência de desenvolvimento e valorização funcional” (OECD-CPLP, 2011:11), a falta de acesso à informação e transparência e a “impunibilidade de atos ilícitos” (OECD-CPLP, 2011:11).

Porém, não podemos considerar estes fatores de modo independente e isolado, considerando que estes não aparecem isolados mas estão sim interligados entre si.

1.4. Medidas de combate e prevenção da corrupção política

A sanção penal é pautada por critérios diferentes dos que regulam a sanção política. Esta, pauta-se por critérios de oportunidade, não existindo normas que tipifiquem a aplicação deste tipo de sanção. Por

outro lado, as sanções penais pautam-se por critérios de legalidade sendo que é obrigatório que os comportamentos que serão sancionados estejam tipificados previamente na lei.

Estas diferenças prendem-se com várias razões, mas a principal é que as sanções penais/criminais são mais privativas de direitos e princípios fundamentais como o da liberdade, por exemplo, ou impõem obrigações de algum modo privativas da autodeterminação pessoal, do que as sanções políticas. Por tal, é exigindo que a sua aplicação seja pautada por princípios, normas e critérios legais tipificados previamente.

As sanções penais, tal como as políticas existem, devido à necessidade de assegurar que os bens jurídicos sejam protegidos, nomeadamente a legalidade, credibilidade e independência que é exigida nas condutas dos agentes públicos e políticos (Santos, 2009a:101; Costa, 1991:661).

Estes crimes indicam uma manipulação do aparelho do Estado e violam a autonomia intencional do mesmo “infringindo as exigências de legalidade, objetividade e independência que, num Estado de Direito, sempre têm que presidir ao desempenho das funções públicas” (Costa, 1991:661).

As molduras penais previstas no Código Penal são menos graves do que as previstas na Lei nº 34/87, de 16 de julho. No nosso conceito alargado de corrupção política, incluímos os crimes de corrupção passiva (arts. 373º do C.P. e 17º da Lei nº34/87, de 16 de julho), de corrupção ativa (arts. 374º e 18º da Lei nº34/87, de 16 de julho), de peculato (artigo 375º do C.P.), de concussão (art. 379º do C.P.), de abuso de poderes (art. 382º do C.P.) e de recebimento indevido de vantagem (arts. 372º do C.P. e 16º da Lei nº34/87, de 16 de julho).

As molduras penais destes diversos crimes variam em grande parte pela perceção destes nas sociedades, ou seja, quanto mais censurada é considerada uma conduta mais grave será a moldura penal aplicada à mesma⁶. As molduras penais traduzem a hierarquia de valores que visam proteger e servem de referência à comunidade (ponto 1. do preâmbulo do Decreto-lei nº48/95, de 15 de março). Porém, a moldura penal serve apenas uma função secundária aos olhos dos cidadãos visto que estes têm por referência da eficácia do sistema penal a execução das medidas em concreto, ou seja, é a concretização da sanção que “funciona como referência para a comunidade” (ponto 1. do preâmbulo do Decreto-lei nº48/95, de 15 de março).

A pena e os fins que estas servem são muito importantes para uma sociedade. A pena tem como finalidades a prevenção geral e especial, a retribuição e a posterior reinserção dos arguidos.

A prevenção geral é entendida como a justificação do carácter intimidatório da pena relativamente à violação da lei penal (Souza, 1996: IV) e da intimidação dos agentes que tivessem tendências contrárias ao Direito (Souza, 1996:IV). A prevenção geral é um mecanismo de intimidação que visa fortalecer os juízos de valor sociais e contrariar as tendências de violação das normas e dos bens jurídicos penalmente protegidos por parte dos cidadãos (Palma,1994:41-42).

⁶ Para mais informações relativamente às molduras penais destes crimes ver ANEXO A.

Para além desta finalidade preventiva geral a pena cumpre também finalidades preventivas especiais. A finalidade preventiva especial consiste na intervenção da pena na esfera psicológica do cidadão de modo a diminuir ou mesmo eliminar a ocorrência de crimes e também a fortalecer as expectativas sobre a eficácia da justiça penal (Palma, 1994:42).

Apesar de atualmente ouvirmos falar frequentemente em políticas criminais, esta terminologia só apareceu em 1803 com Feuerbach (Souza, 1996:III).

A política criminal consiste num conjunto de limites, normas e linhas de punição, tipificação e estratégia político-penal. A política criminal consiste também “no programa de objetivos, de métodos de procedimento e de resultados que o Ministério Público e as autoridades de polícia criminal prosseguem na prevenção e repressão da criminalidade” (Albuquerque, 2004:1). À política criminal compete “traçar os limites últimos do punível, competindo à dogmática jurídico-penal a identificação do comportamento punível dentro daqueles limites” (Souza, 1996:III).

Apesar da política criminal preventiva ser quase inexistente ou, pelo menos, ser uma área bastante descurada na maioria das áreas do direito penal (Albuquerque, 2004:1), o mesmo não se verifica no campo da criminalidade económica onde a corrupção se inclui.

A política criminal é imperiosa para que a definição penal em vigor esteja o mais próxima possível da realidade das condutas que visa punir e prevenir. É de referir que, quanto mais próxima a “ocorrência se aproxima da definição penal em vigor, maior a probabilidade de ser condenada de modo geral, por todos os sectores da sociedade” (Sousa, *et al.*, 2008:29). A preocupação de planear e implementar medidas e políticas criminais não se restringe a Portugal. Aliás, a política preventiva nacional deve-se em grande parte a contribuições internacionais nesse sentido.

No preâmbulo do nosso C.P. é sustentado que “um sistema penal moderno e integrado não se esgota (...) na legislação penal” (ponto 1. do preâmbulo do Decreto-lei nº48/95, de 15 de março). É perfilhado no nosso C.P. que o sistema penal moderno e integrado, fulcral na luta contra a criminalidade numa sociedade, deve apoiar-se também em políticas criminais e, em especial, na prevenção criminal “nas suas múltiplas vertentes”, nomeadamente, na “operacionalidade e articulação das forças de segurança” (ponto 1. do preâmbulo do Decreto-lei nº48/95, de 15 de março) e, sobretudo, na “eliminação de fatores de marginalidade através da promoção da melhoria das condições económicas, sociais e culturais das populações e da criação de mecanismos de integração das minorias” (ponto 1. do preâmbulo do decreto-lei nº48/95, de 15 de março).

A luta contra este fenómeno tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas (Sousa, *et al.*, 2008:13; ver também, Santos, *et al.*, 2009 e Poeschl, *et al.*, 2010) sendo que tem existido um enorme esforço político no sentido de harmonizar os “enquadramentos legais/penais” (Sousa, 2011:13) a nível mundial, “através da adoção de convenções multilaterais” (Sousa, 2011:13).

Os objetivos da prevenção, relativamente aos casos de corrupção, e nos de corrupção política em especial, prendem-se com a deteção de casos e, principalmente, com a antecipação da ocorrência destes atos e o acompanhamento da implementação dos diplomas nacionais e internacionais assumidos

pelo Estado para uma melhor operacionalidade destes (OECD-CPLP, 2011:14).

A um nível preventivo é ainda importante a sensibilização da sociedade civil para a importância da sua participação na governação do Estado, nomeadamente através de um cuidadoso acompanhamento e controlo das atividades dos agentes políticos e dos seus gastos (OECD-CPLP, 2011:14; ver também relatórios dos ciclos de avaliação do GRECO).

No Guia de boas práticas para a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública, adotado pelos OECD-CPLP, em novembro de 2011, são assinaladas algumas medidas de combate de extrema importância, para além das supra enunciadas. A título de exemplo, neste guia é frisada a importância e a necessidade dos países se unirem a nível global e articularem as suas medidas nacionais e internacionais, derivadas da ratificação de convenções e acordos internacionais (OECD-CPLP, 2011:14).

Também deverão ser tomadas medidas que fomentem a transferência e publicidade das práticas administrativas (OECD-CPLP, 2011:14) bem como deve ser desenvolvido um “mapeamento preventivo de riscos à corrupção” (OECD-CPLP, 2011:14).

Os estudos e análises críticas do fenómeno devem ser incentivados enquanto formas de combate e prevenção da corrupção política. Os Estados devem também criar unidades independentes que coordenem as ações de prevenção em todas as entidades públicas e fortalecer os controlos internos de prevenção e combate existentes (OECD-CPLP, 2011:15).

Por fim, a promoção de valores como a integridade e a ética profissionais no sector privado é outro modo de combate e prevenção da corrupção política (OECD-CPLP, 2011:14).

O combate e prevenção deste fenómeno não é fácil, bem pelo contrário e, como tal, é exigido dos Estados, para uma luta eficaz contra o fenómeno, um planeamento estratégico e a fomentação de boas práticas de transparência e publicidade públicas que só serão possíveis com a tomada de medidas supra referidas e ainda através da criação de planos de gestão de riscos de corrupção, mecanismos de desburocratização da A.P. e dos procedimentos e processos administrativos, melhores controlos internos (como por exemplo, promoções de auditorias, técnicos especializados, boas práticas éticas e deontológicas), promoção de uma cultura da legalidade e publicidade inerentes às suas funções (OECD-CPLP, 2011:15; GRECO, I, II, III Ciclos).

Portugal ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção em 21 de setembro de 2007.

Neste diploma estão previstos nos artigos 15º a 42º diversos instrumentos e normas que têm como objetivo uma maior eficácia das entidades ou organismos encarregues da prevenção e repressão da corrupção política, devendo os Estados fazer uma seleção de entre estes instrumentos e medidas aconselhadas e aplicar às suas ordens político-jurídicas. Esta convenção colocou grande ênfase na importância da instituição de programas e políticas de combate que se possam adaptar às realidades do fenómeno nos diversos territórios.

Esta luta contra a corrupção política, como já dissemos, é travada a nível estatal como

também, e principalmente, a nível das instituições e organizações internacionais. Quando, por pressão destas organizações e instituições internacionais, o problema da corrupção política passou a ser percecionado como um problema global, nos anos 90 (Sousa, *et al.*, 2008:13) a resposta gerada veio a ser também globalizada.

São vários os exemplos desta resposta global. Um destes exemplos é o GRECO, ou seja, o Grupo de Estados contra a corrupção, criado em 1999, pelo Conselho da Europa. Esta organização foi criada com o intuito de monitorizar o cumprimento pelos Estados, pertencentes ao Conselho da Europa, de medidas anticorrupção desenvolvidas no campo internacional, em especial, no campo europeu. No entanto, a adesão ao GRECO não está limitada a Estados-membros da União Europeia, sendo que qualquer Estado pode aderir à organização através de um mero pedido ou através de adesão do Estado à Convenção penal ou civil contra a corrupção, do Conselho da Europa.

Portugal aderiu ao GRECO na sequência da ratificação da Convenção penal contra a corrupção, do Conselho da Europa, a 1 de janeiro de 2002.

Esta organização tem diversos objetivos como melhorar “a capacidade dos seus membros na luta contra a corrupção”⁷, o que faz através de “um processo dinâmico de avaliação e de pressões mútuas pelos seus pares para que respeitem as normas do Conselho da Europa em matéria de luta contra a corrupção”⁸. Esta organização pretende ainda “ajudar a identificar as lacunas nas políticas nacionais de luta contra a corrupção”⁹, a “encorajar os Estados a fazerem as reformas legislativas, institucionais e práticas necessárias”¹⁰ e “ser um fórum onde se partilham as boas práticas em matéria de prevenção e deteção da corrupção”¹¹.

O processo de avaliação do GRECO está estruturado em ciclos subordinados a temas específicos e consiste na “resposta a um questionário, que pressupõe a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais de combate à corrupção, numa visita ao Estado em avaliação para encontros com as diversas autoridades envolvidas na luta contra a corrupção”¹² e “na discussão no Plenário do GRECO de um relatório de avaliação, onde são feitas recomendações sobre as medidas consideradas necessárias para alcançar uma melhor eficácia na luta contra a corrupção”¹³.

Outro exemplo a nível internacional deste tipo de organização é a Transparência Internacional (Transparency International ou TI). A TI foi criada em 1993 e é uma organização não-governamental cujo objetivo principal se prende com a luta contra a corrupção. Porém, a TI dá grande relevância à luta contra a corrupção política.

⁷ In http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

⁸ In http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

⁹ In http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

¹⁰ In http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

¹¹ In http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

¹² In http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

¹³ *Idem.*

A TI elabora e publica anualmente o Índice de percepção da corrupção dos seus diversos membros e o Barómetro mundial de corrupção assim como outros relatórios de análise e estudo do fenómeno e das áreas de risco do mesmo.

A TI não atua isolada de outras organizações. O seu trabalho só é possível com a colaboração de organizações nacionais com os mesmos objetivos. No caso português, a organização anticorrupção Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC), representa e colabora com a TI desde 2010.

De entre diversas atividades que desenvolve e desenvolveu desde que foi criada, a TI tem estudado nos últimos anos o sistema nacional de integridade (SNI), conceito que criou em 2011 e que engloba o “conjunto de instituições - públicas, privadas e da sociedade civil – com responsabilidades no combate à corrupção”¹⁴.

A TI, em colaboração com outras entidades, instituições e organismos nacionais com funções e objetivos de prevenção e combate da corrupção, elaborou em vinte e seis países uma análise crítica ao SNI, centrando-se “nos principais atores e instituições da sociedade, através de uma extensa análise documental, entrevistas e atores privilegiados (...) e validação de indicadores de desempenho”¹⁵.

Estas avaliações são desenvolvidas com a ajuda das organizações nacionais que prosseguem fins preventivos e repressivos da corrupção.

Estes estudos e avaliações pretendem uma melhor compreensão do fenómeno nas ordens internas dos diversos estados (das causas, dos melhores meios para prevenir e para combater a corrupção e a corrupção política). Estas avaliações têm como objetivo melhorar a aplicação de políticas preventivas e a operacionalidade das reformas políticas dos Estados¹⁶. O estudo do SNI elaborado em Portugal foi elaborado entre 2010 e 2012, tendo sido publicado em maio de 2012¹⁷.

É ainda de referir que Portugal tem aderido nas últimas décadas a diversos instrumentos jurídicos internacionais de prevenção e combate à corrupção e à corrupção política¹⁸. Porém, também a nível nacional tem havido preocupação em elaborar instrumentos legais de prevenção e combate da corrupção e da corrupção política como, por exemplo, a Lei nº36/94, de 29 de setembro, a Lei nº90/99, de 10 de julho, a Lei nº101/2001, de 25 de agosto, a Lei nº5/2002, de 11 de janeiro, a Lei nº32/2010, de 2 de setembro, a Lei, nº19/2008, de 21 de abril, o Decreto-lei nº317/2009, de 30 de outubro, o Decreto Regulamentar nº3/2009, 3 de fevereiro, o Decreto-lei nº209/2012, de 19 de setembro, a Portaria nº696/2009, de 30 de junho, a Portaria nº307/2009, de 25 de março, a Lei nº12/83, de 24 de agosto, o Decreto-lei nº371/83 de 6 de outubro, a Lei nº20/2008, de 21 de abril, o pacote anticorrupção de 2010 (que inclui diversas leis) entre outros. A nível nacional, os crimes de corrupção política estão

¹⁴ In integridade.transparencia.pt/?q=faq

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Ver ANEXO B – Diplomas internacionais adotados por Portugal, no âmbito do combate e prevenção da corrupção (2000-2011).

previstos nos artigos 16º a 20º da Lei nº34/87, de 16 de julho bem como nos artigos 372º, 373º, 374º, 375º, 377º, 379º e 382º do Código Penal.

A nível internacional podemos destacar, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro ou a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia, de 1997 e a Convenção penal contra a corrupção, do Conselho da Europa, de 1999.

2. AS IMUNIDADES DOS TITULARES DOS CARGOS POLÍTICOS

Uma das soluções ou recomendações apontadas por diversos autores e organismos (ver, por exemplo, o relatório de avaliação do I ciclo de avaliação do GRECO a Portugal) para um melhor combate e prevenção da corrupção política, é a eliminação do instituto das imunidades políticas.

O primeiro problema que se coloca a quem estuda este instituto é a “falta de consenso doutrinal quanto à terminologia a adotar para designar as figuras a tratar em sede de imunidades de titulares de cargos políticos” (Aguilar, 2004:336). Contudo, a nossa legislação é bastante clara com as terminologias que utiliza, como veremos mais adiante.

As chamadas imunidades, são prerrogativas dos representantes do povo e são práticas bastantes antigas. Estas prerrogativas nasceram da “ideia de proporcionar aos representantes do povo garantias de exercício livre do seu cargo, quer na vertente da irresponsabilidade jurídica por opiniões emitidas no seu desempenho, quer na vertente da impossibilidade de perseguição judicial por delitos cometidos durante o período em que se veem investidos nas funções públicas de representação popular” (Gomes, 1998:21).

Podemos encontrar precedentes das imunidades contemporâneas nos períodos clássico, medieval e moderno em geral. Porém, o período em que este instituto se desenvolveu de modo mais significativo, foi durante o “Estado Monárquico Liberal do século XIX” (Gomes, 1998:9) em que se tornou “imperioso salvaguardar a liberdade dos deputados e do Parlamento perante o Rei e o poder executivo” (Gomes, 1998:9) considerando que os deputados, sem que tivessem partidos a enquadrá-los ou a protegê-los, se encontravam muito expostos aos ímpetos e vontades dos primeiros (Gomes, 1998:9).

Atualmente, tal como anteriormente, a função das imunidades continua a ser proporcionar ao titular de poder (representante do povo) “todo um conjunto de prerrogativas que visam a preservação da independência e a otimização das condições de exercício do cargo, representando o reconhecimento de uma posição institucional que, no entanto, se afigura ao cidadão comum como um conjunto de privilégios” (Gomes, 1998:16).

A figura das imunidades não é percecionada na literatura e na sociedade de modo consensual. De facto, estas prerrogativas são vistas, de modo maioritário na literatura, como privilégios e como uma forma de criar “um círculo de intangibilidade – física e intelectual -, apresentam-se como

derrogações dos princípios da igualdade e da tutela jurisdicional, efetiva e célere dos cidadãos” (Gomes, 1998:16). Há ainda alguns autores que defendem que as imunidades parlamentares constituem uma violação ao princípio da separação de poderes (ver a favor, H. Isar, cit. em Gomes, 1998:16; em sentido contrário Gomes, 1998:16 e 1999:30).

O conceito de imunidades tem diversos sentidos no direito público, podendo, em sentido amplo ser definido como a “atribuição de um estatuto de proteção a determinada pessoa, categoria de pessoas e mesmo bens, tendo em atenção a posição que ocupam ou a importância que revestem” (Lopes, “Imunidade” em *Polis*, III, 447 e seguintes *apud* Gomes, 1998:17).

Existem dois tipos de imunidades: as *reais*, previstas nos artigos 308º, alínea a) do Código Penal ou do artigo 7º da Lei nº34/87, de 16 de julho, e as *pessoais*, que se ligam “quer a titulares de cargos inseridos na organização política do Estado, quer a representantes do Estado no exterior” (Gomes, 1998:18).

As imunidades são prerrogativas derivadas da ocupação de um cargo em órgão de soberania. Dentro das imunidades podemos ainda identificar alguns tipos de imunidades: as imunidades parlamentares, as do Governo e as do Presidente da República.

No caso das imunidades parlamentares, estas advêm da eleição dos deputados e da subsequente ocupação destes dos seus assentos parlamentares e têm um “cunho institucional” espelhando a liberdade e dignidade do órgão parlamentar e, como tal, regem-se por determinados princípios gerais (Gomes, 1998:30-31) e não permitem aplicação analógica a outras situações (Gomes, 1998:30). A duração destas imunidades é limitada à duração do mandato do seu titular (Gomes, 1998:31) e não ficam suspensas durante estados de anormalidade jurídica ou constitucional (Gomes, 1998:31).

Por outro lado, as imunidades parlamentares enquanto “situações funcionais” (Gomes, 1998:31) não podem ser invocadas de modo abusivo (Gomes, 1998:31). Em casos dúbios será a AR que interpretará de “forma restrita” (Gomes, 1998:31) a aplicação das normas relativas às imunidades e quanto ao levantamento ou não destas (Gomes, 1998:31).

As imunidades parlamentares desdobram-se em duas figuras: na irresponsabilidade e na inviolabilidade (Gomes, 1998:32).

Estas figuras têm origem bastante antiga como o instituto em si. Porém foram diretamente inspirados pela legislação desenvolvida no período da Revolução Francesa (Gomes, 1999:29) devido à “desconfiança provocada pelos poderes executivo e judicial no contexto Revolucionário de 1789” (Gomes, 1999:29).

Apesar de serem figuras cuja natureza e fundamento são controversos, a nossa C.R.P. mantém a previsão das mesmas porque foi entendido que a sua finalidade se mantém atual, isto é, e mais concretamente, é entendido que é necessário garantir a “independência do expoente máximo da função legislativa – o Parlamento” (Gomes, 1999:31).

Esta finalidade é também um limite da aplicação da imunidade, sendo que, fora desse limite, a imunidade deixará de funcionar ou será vista como usada de modo abusivo.

Cumpra definir muito sucintamente a diferença entre a irresponsabilidade e a inviolabilidade parlamentares. Por um lado, a irresponsabilidade reporta-se à prerrogativa de eximir responsabilidade por quaisquer “opiniões emitidas pelos deputados, no exercício de funções, à apreciação judicial, em procedimentos criminais, civis ou disciplinares” (Gomes, 1998:32).

Por outro lado, a inviolabilidade parlamentar implica que o “deputado, desde que o mandato se inicia até ao seu término, se encontra subtraído à ação do poder judicial, em virtude de crimes praticados dentro ou fora do âmbito das suas funções, salvo no caso de flagrante delito” (Gomes, 1998:42), situação em que esta não se verificará. Porém, esta inviolabilidade não protege os deputados de todo e qualquer processo judicial, apenas da instauração de processos-crime (Gomes, 1998:42-44) e mesmo aqueles que venham a ser instaurados são, em regra, suspensos durante o período do mandato (Gomes, 1998:43).

Nos casos, fora de flagrante delito, em que os deputados são acusados da prática de um crime no exercício das suas funções “não coberto pela irresponsabilidade ou fora do âmbito da sua atividade parlamentar” (Gomes, 1998:45), será a A.R. a proceder à “ponderação dos factos” (Gomes, 1998:45) e se deverá ser ou não levantada a imunidade (Gomes, 1998:45).

No ordenamento jurídico português, as imunidades parlamentares estão previstas no artigo 157º da C.R.P., assim como nos artigos 10º e seguintes do Estatuto dos Deputados (Lei nº 7/93, de 1 de março) e nos artigos 33º a 35º e 37º da Lei nº34/87, de 16 de julho.

Porém, como atrás referido, há outros cargos que também tem imunidades inerentes, mais especificamente, os membros do Governo e o Presidente da República estão contemplados por regimes de imunidades.

A nossa C.R.P. atual não previu em nenhuma das suas versões, relativamente ao Presidente da República, a “indenidade mesmo quanto aos atos praticados no exercício de funções” (Aguilar, 2004:346). A literatura entende que o chefe de Estado beneficia de um “regime de imunidade absoluta temporalmente recortada pelo período de exercício de funções” (Aguilar, 2004:351).

Relativamente aos membros do Governo, inicialmente a nossa C.R.P. de 1976 defendia a imunidade, “quer para crimes cometidos no exercício de funções, quer para crimes cometidos fora desse âmbito” (Aguilar, 2004:247). Ao longo das revisões o regime, assim como a quantidade de prerrogativas, foi sofrendo alterações até corresponderem *mutatis mutandis* às imunidades parlamentares.

CAPÍTULO II – METODOLOGIA

Importa rever a pergunta de partida desta dissertação: “*Como é que tem sido desenvolvida a luta contra a corrupção política e a sua prevenção, relativamente aos dos mecanismos político-criminais adotados pela Assembleia da República e pelo Governo, entre 2000 e 2011, em Portugal?*”.

Pretendemos fazer uma análise crítica dos mecanismos politico-criminais adotados pela Assembleia da República e do Governo, no âmbito da corrupção política e da evolução dos mesmos no âmbito da luta (na prevenção e combate) contra a corrupção política e da sua prevenção.

Temos portanto, como objetivos: **1.** Identificar os mecanismos político-criminais de prevenção e combate à corrupção política adotados pela Assembleia da República e pelo Governo português, entre 2000 e 2011; **2.** Elaboração de uma análise crítica da evolução da luta contra a corrupção política e da sua prevenção, com foco nos mecanismos político-criminais de prevenção e combate à corrupção política existentes no ordenamento jurídico e político de Portugal, entre 2000 e 2011.

Os conceitos ora definidos e enquadrados no capítulo I, podem ter diferentes interpretações e definições ao longo das épocas e de autor para autor. Todavia, para ser possível a elaboração metodologicamente correta da nossa dissertação e elaborarmos uma análise homogénea, uniformizámos os conceitos-base da nossa investigação:

a) Corrupção política: Na nossa análise iremos ter este conceito como um comportamento que consubstancia um abuso de funções por parte de agentes eleitos e funcionários públicos “mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para prática de qualquer ato ou omissão” (Sousa, 2011:17) de carácter lícito ou ilícito, mas que são “contrários aos deveres, princípios e expetativas que regem o exercício do cargo que ocupam com o objetivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada para um determinado indivíduo ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum” (Sousa, 2011:17). Neste conceito incluem-se os crimes previstos nos artigos 16º a 20º da Lei nº34/87, de 16 de julho assim como os previstos nos artigos 372º, 373º, 374º, 375º, 377º, 379º e 382º do Código Penal.

b) Mecanismos político-criminais de prevenção e combate da corrupção política: Neste conceito incluímos todos os organismos e instituições (departamentos, comissões, organizações e conselhos/organismos especializados de combate, prevenção e estudo da corrupção e corrupção política) e diplomas jurídicos (leis, decretos-lei, portarias, convenções e acordos internacionais, recomendações, entre outros) de prevenção e combate da corrupção política. Incluímos ainda, os estudos elaborados por organismos como o GRECO e a TI (TIAC) que constituem avaliações das estruturas de combate e prevenção contra a corrupção política no ordenamento político-criminal dos estados membros destas organizações, nomeadamente os ciclos de avaliação do GRECO e o relatório/estudo do SNI português da TI/TIAC.

O estabelecimento de uma ferramenta de trabalho tem como finalidade o alcance dos objetivos propostos. No nosso estudo recorreremos à análise de conteúdo de diversos diplomas legais nacionais e internacionais e das medidas e mecanismos político-criminais tomados com finalidades de prevenção e repressão da corrupção política

Foi efetuada uma análise crítica aos ciclos de avaliação do GRECO com base nos relatórios de avaliação e de conformidade por estes elaborados, ao estudo/relatório do SNI português, elaborado pela TI, com a colaboração da TIAC e outras instituições e a diplomas legais nacionais e internacionais. Fizemos ainda uma análise estatística concisa dos dados oficiais da Justiça criminal, disponíveis no diretório *online* da DGPJ, relativamente ao número de crimes de corrupção política registados e ao número de processos de corrupção política findos em fase de julgamento. A nossa análise é qualitativa e descritiva porquanto tem por objetivo fazer uma análise crítica dos mecanismos político-criminais de prevenção e combate contra a corrupção política.

Para selecionar as fontes¹⁹ a analisar, seguimos os seguintes critérios: *a)* Delimitação temporal, nomeadamente do período entre 2000 e 2011; *b)* Diplomas legais provenientes de Organizações e entidades internacionais das quais Portugal é membro, ratificados ou transpostos para o ordenamento nacional; *c)* Incidência nos crimes de corrupção política e/ou nas medidas de prevenção e combate da corrupção política de forma maioritária, ou seja, podendo incidir nos crimes/fenómeno da corrupção, desde que sejam diplomas de carácter/natureza político-criminal e, que ainda assim, incidam maioritariamente em crimes de Corrupção política; *d)* Organismos e departamentos nacionais e internacionais com competência exclusiva ou funções predominantemente de combate e prevenção da corrupção, incluindo a corrupção política, que tenham atividade em Portugal; e *e)* Estudos/avaliações realizados a Portugal cujo foco se prende na avaliação e no melhoramento dos mecanismos político-criminais de combate e da prevenção contra a corrupção política.

¹⁹ Para uma lista completa das fontes selecionadas e analisadas, consultar FONTES.

CAPÍTULO III – AS MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO POLÍTICA²⁰

1. MECANISMOS POLÍTICO-CRIMINAIS INTERNACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO POLÍTICA ADOTADOS PELA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E PELOS GOVERNOS PORTUGUESES, ENTRE 2000 E 2011.

A maioria das medidas tomadas ao longo do período que vai de 2000 a 2011 tiveram origem em pressões internacionais ou na necessidade de adaptar o ordenamento político-criminal interno ao internacional (SNI, 2012:26). Tal eventualidade não nos causou estranheza porque, na realidade sociopolítica e económica atual, as organizações/instituições internacionais têm demonstrado grande capacidade quanto à mobilização das autoridades nacionais para adotarem medidas e políticas anticorrupção através de pressões político-económicas.

Portugal faz parte de algumas organizações internacionais com grande poder político-económico, como a ONU e a UE.

No contexto da UE, de que Portugal faz parte desde 1986, as políticas nacionais passam na maioria das vezes por uma intrínseca colaboração e complementaridade com as medidas e diretrizes dos órgãos decisórios europeus. A União Europeia esteve assente, desde o Tratado de Maastricht em 1992 até ao Tratado de Lisboa (2009), em três pilares onde a cooperação internacional dos Estados-Membros deveria assentar. O terceiro pilar era a cooperação política e judiciária em matéria penal. No âmbito deste pilar foram desenvolvidas diversas medidas, entre as quais a Convenção penal contra a corrupção, a instituição do GRECO e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia.

Portugal ratificou, em 26 de outubro de 2001, através da Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 26 de outubro, a Convenção penal contra a corrupção, do Conselho da Europa (CPC/CE). Com a Convenção penal contra a corrupção, o Conselho da Europa pretendeu, tal como ambiciona sempre em todas as suas medidas, alcançar uma maior unidade entre os Estados-membros, no caso em concreto, no tocante às políticas criminais existentes. A elaboração deste diploma surge da ideia do Conselho da Europa, idêntica a de outras organizações e instituições internacionais, de que é necessária a existência de uma política criminal comum que adote legislação e

²⁰ Recordamos que a maioria dos mecanismos e medidas político-criminais existentes são elaborados para a corrupção, sem que seja feita distinção entre este conceito e o de corrupção política. Por tal, é de ressaltar que os mecanismos político-criminais aqui analisados e as recomendações e medidas nestes sugeridas e/ou recomendadas são aplicáveis ao combate e prevenção da corrupção política, nos termos em que este conceito foi anteriormente conceptualizado e operacionalizado no capítulo II, ainda que o termo “corrupção” possa ser referido em algumas citações. No caso do termo “corrupção” aparecer no corpo do texto, estamos a fazer referência ao conceito de corrupção *lato sensu*, ou seja, enquanto comportamento que abrange outros tipos de corrupção, onde se inclui também a corrupção política.

medidas preventivas apropriadas a proteger a sociedade da corrupção (CPC/CE, 1999:2). Só com uma luta contra a corrupção coordenada e desenvolvida em comum pelos Estados existirá, no ponto de vista do Conselho da Europa, uma luta eficaz e produtiva contra o fenómeno (CPC/CE, 1999:2).

A CPC/CE não foi a primeira medida tomada pelo Conselho da Europa, no âmbito de políticas criminais comuns contra a corrupção. Já em 1996, fora adotado o Programa de ação contra a corrupção e, em 1999, criado o Grupo de Estados contra a corrupção (GRECO).

Também outras instituições internacionais, como o Banco Mundial, a ONU e a OCDE, já haviam tomado medidas político-criminais com aplicação de âmbito mundial, por isso, as medidas supra referidas não foram inovadoras. Houve, de facto, nas décadas de 80 e 90, um quadro político favorável a nível mundial e europeu a que se desse uma evolução no campo da corrupção, no sentido de melhorar os mecanismos políticos e jurisdicionais de combate e prevenção da corrupção e, em especial, da corrupção política.

Com a ratificação desta Convenção, Portugal comprometeu-se a adotar as medidas legislativas, de carácter administrativo, político e criminal que fossem necessárias para o estabelecimento de normas incriminatórias, a nível nacional, de determinadas atuações tidas por criminosas na Convenção (CPC/CE, 1999:3). A monitorização da aplicação, por parte dos signatários, da Convenção foi, e ainda é, feita pelo GRECO (CPC/CE, 1999:8/artigo 24º, da CPC/CE).

O Conselho da Europa elaborou a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das comunidades europeias ou dos Estados-membros da União Europeia (CRLCF) em 1997. Portugal ratificou esta convenção em 2001 através da Resolução da Assembleia da República nº72/2001 e este instrumento entraria posteriormente em vigor no nosso ordenamento em 2005.

Com a elaboração desta convenção foi pretendido pela CE a ampliação das medidas já adotadas com o primeiro Protocolo à Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (CRLCF, 1997:1) que visava “os atos de corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades ou dos Estados-membros somente nos casos lesivos dos interesses financeiros das comunidades” (CRLCF,1997:1) enquanto a CRLCF se aplica a estes atos “mesmo que os prejuízos respeitem unicamente a um Estado-membro e o orçamento comunitário não tenha sido afetado” (CRLCF,1997:1).

À data, esta convenção foi o primeiro instrumento jurídico “adotado a nível internacional que incrimina as “luvas” pagas no estrangeiro, permitindo incriminar os funcionários comunitários, mas também os atos de corrupção em que estejam implicados funcionários estrangeiros” (CRLCF,1997:2). Ao ratificar esta convenção, Portugal comprometeu-se a tomar as medidas necessárias para assegurar a criminalização da corrupção ativa e passiva, nos termos previstos pela convenção e a tomar as medidas necessárias para que estas condutas sejam sancionadas de forma efetiva, proporcional e dissuasora (CRLCF,1997:2).

Com a ratificação da CPC/CE, Portugal aderiu simultaneamente ao GRECO, criado pelo

Conselho da Europa, em 1999. O GRECO tem por objetivos monitorizar o cumprimento pelos Estados das medidas anticorrupção adotadas e de melhoramento da capacidade de aplicação destas medidas por parte dos Estados. Para atingir estes fins, o GRECO elabora um processo de avaliação e de pressões junto dos Estados para que as normas do Conselho da Europa sejam cumpridas e respeitadas.

Até ao momento, Portugal já foi alvo de quatro ciclos de avaliação, em 2002, 2005, 2010 e 2012, sendo que cada um destes ciclos tem um ou mais temas a que está vinculada a análise/avaliação.

O primeiro ciclo teve como objetivos de análise a especialização, independência e meios disponíveis para órgãos nacionais envolvidos na prevenção e combate à corrupção (política) e a extensão e o alcance das imunidades²¹. Portugal foi sujeito ao 1º ciclo de avaliação, de 11 a 14 de novembro de 2002.

Ficou assente na análise do GRECO, durante o 1º ciclo de avaliação que Portugal já tinha estabelecido sistemas para combate e prevenção contra a corrupção política (GRECO I, 2002:7). Exemplo disto foi o estabelecimento da Alta Autoridade contra a corrupção, em 1983 (GRECO I, 2002:7). Contudo, esta Alta Autoridade carecia de poderes judiciais o que impedia uma ação eficaz das suas competências (GRECO I, 2002:7). Entre 1997 e 1998, foi promovida uma reforma para melhorar o serviço do Ministério Público e, em 2000, foram promovidas diversas ações de formação e *workshops* com vista à especialização e melhoramento da experiência técnica na área da corrupção e da corrupção política (GRECO I, 2002:7).

Entre outras entidades que combatem a criminalidade, como a PSP, a GNR e o SEF, a PJ é a polícia que lida maioritariamente com a corrupção e os crimes conexos a esta. A PJ possui departamentos com especialização em determinadas áreas criminais, um dos quais é especializado no combate da criminalidade económica e financeira (onde a corrupção se insere) e dentro do qual foi criado nos anos 90, a Direção central de investigação e combate à criminalidade económica e financeira (DCICCEF). A DCICCEF é responsável pela prevenção, criminal, investigação e assistência às autoridades judiciais de diversos crimes, entre os quais os de corrupção política (GRECO I, 2002:10). No campo policial foram adotadas medidas administrativas de controlo, como por exemplo, a IGAI.

Apesar de ter sido observado a existência no ordenamento português de diversas medidas adequadas ao combate e prevenção da corrupção, o GRECO recomendou algumas outras medidas para melhoramento das já existentes e para o aprofundamento dos mecanismos de luta contra a corrupção política, nomeadamente, recomendaram que: (a) fosse estabelecido um sistema de revisão a fim de conduzir as investigações e desenvolver uma estratégia compreensiva para combaterem as complexas formas de crime; (b) fossem amplificados os poderes de inspeção aos departamentos da PJ, da Alta Autoridade e dos meios humanos e material dos trabalhadores das organizações e departamentos de combate e prevenção da corrupção; (c) se procedesse à revisão dos procedimentos de investigação; (d)

²¹ In http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

se promovesse a uma análise crítica com vista a encontrar soluções que “remediassem” os problemas associados com a possibilidade de questionar todas as decisões do juiz de instrução durante a fase de investigação; (e) se reconsiderasse a natureza não suspensiva dos prazos de prescrição dos recursos para o Tribunal Constitucional, para evitar os abusos dos procedimentos que são usados para prevenir que se chegue a tribunal; a estabelecer uma “câmara” especializada para a investigação e julgamento de crimes económicos e financeiros dentro dos tribunais ordinários; a especialização dos juízes e melhoramento dos recursos humanos e especialistas no campo da corrupção; (f) deveria ser promovida a sensibilização para a discussão e para os riscos dos atos de corrupção; e (g) deveriam ser adotados “*guidelines*” para o levantamento posterior dos regimes de imunidades.

Na sequência das recomendações do GRECO, Portugal estabeleceu, em outubro de 2004, uma unidade de análise estratégica, dentro da DCICCEF/PJ, que tem como objetivo identificar as áreas com ou em potencial risco e descrever os tipos de ação necessários para uma intervenção eficaz num caso de crime económico ou financeiro, incluindo a corrupção. Após o ciclo de avaliação, foi estabelecido na PJ um departamento interno de disciplina e supervisão para monitorização e supervisão dos funcionários. Entre outras medidas, Portugal promoveu medidas relacionadas com a realização de estudos e análises das tendências sociológicas do crime para melhorar a aplicação das normas criminais e dos procedimentos de investigação e julgamento e adotou, ainda, novas estratégias ou métodos de investigação da corrupção e ofensas relacionadas.

Conforme recomendado pelo GRECO, Portugal investiu na especialização do corpo judiciário, através de ações de promoção e *workshops*. Porém, Portugal não aplicou a 12^a recomendação do GRECO, nomeadamente, ao manter o regime de imunidades e não estabelecer *guidelines* para a remoção futura das mesmas.

No 2º ciclo de avaliação, foram avaliados os mecanismos de identificação, apreensão e confisco de produtos de corrupção. Foram também avaliados, em geral, a A.P. (no tocante, aos sistemas de auditoria e aos conflitos de interesses), o uso de pessoas coletivas como escudos para corrupção, a legislação fiscal e financeira para combater a corrupção e as ligações entre a corrupção, o crime organizado e lavagem de dinheiro.

Portugal adotou quase todas as medidas recomendadas pelo GRECO, neste ciclo de avaliação. Este ciclo focou-se mais em medidas administrativas e fiscais, portanto, cumpre apenas referir algumas das medidas adotadas por Portugal, como por exemplo, o aumento e melhoria dos recursos humanos e técnicos, da promoção de mais ações de sensibilização para o problema da corrupção política e a elaboração e aplicação de guias de boas práticas e códigos de conduta na A.P., bem como o reforço das medidas de prevenção do branqueamento de capitais.

A DCICCEF da PJ elabora anualmente uma análise estatística das investigações de casos de corrupção e crimes conexos. Para além destas análises, salienta o GRECO que são cada vez mais os estudos sobre esta temática, elaborados a nível das polícias e departamentos estatais. Neste ciclo, o

GRECO observa que Portugal teve, desde a última avaliação, uma boa evolução nos esforços tomados na luta contra a corrupção.

Por fim, o 3º ciclo de avaliação tinha dois grandes temas. O primeiro tema centrava-se nas “Incriminações: artigos 1a e 1b, 2-12, 15-17, 19 parágrafo 1º da Convenção penal sobre a corrupção (STE 173), os artigos 1-6 de seu Protocolo Adicional (ETS 191) e princípio orientador 2 (criminalização da corrupção)” (GRECO, III, 2010:2). O segundo tema centrava-se na “transparência do partido financiamento: artigos 8º, 11, 12, 13b, 14 e 16 da Recomendação Rec (2003) 4, que estabelece regras comuns contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, e - mais geral - princípio orientador 15 (financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais)” (GRECO, III, 2010:2).

Quanto ao primeiro tema, o GRECO recomendou seis medidas. De entre outras medidas, foi recomendado o alargamento do âmbito de aplicação da legislação criminal e criminalização, relativa à corrupção, aos agentes públicos, árbitros e juizes estrangeiros, assim como ao sector privado nacional e internacional.

Apesar de à data do relatório do GRECO, no respeitante à aplicação das recomendações, Portugal ainda não ter alterado o seu Código Penal, assim como outras leis criminais avulsas, fora apresentado um projeto destas futuras alterações. Entretanto, foram introduzidas alterações nos respetivos diplomas no sentido de ampliar o conteúdo das normas incriminatórias e as adaptar ao recomendado pelo GRECO, sendo que o crime de corrupção foi estendido aos setores privados, nacional e internacional, e público internacional, para corresponder às exigências internacionais.

Foi também introduzido no curriculum formativo dos juizes e procuradores, no CEJ, e no dos polícias (PJ, GNR e PSP) cadeiras ou formações no âmbito da prevenção e combate à corrupção assim como foram sendo adotados guias de boas condutas dirigidas a estes profissionais.

Quanto ao segundo tema, do terceiro ciclo, o GRECO elaborou sete recomendações. Contudo, não as analisámos, visto que o financiamento dos partidos e a transparência no mesmo não fazem parte do objeto da nossa análise. Atualmente decorre o 4º ciclo de avaliação que começou em 2012, subordinado ao tema “Prevenção da corrupção em relação aos membros do parlamento, juizes e procuradores”²².

Em geral, o GRECO tem entendido que Portugal tem tomado boas medidas no tocante à prevenção e combate da corrupção. Ao analisarmos os diversos relatórios e recomendações elaborados ao longo dos diversos ciclos de avaliação podemos concluir que Portugal tem acatado a maioria das recomendações do GRECO, se não num primeiro momento, ou seja, logo após os relatórios de avaliação, num segundo momento, ou seja, após os relatórios de conformidade.

Uma das falhas de conformidade com as recomendações do GRECO, apontadas a Portugal, continua a prender-se com a relutância do nosso país em reduzir, ou mesmo eliminar, o regime de

²² In http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

imunidades existente no nosso ordenamento jurídico-político apesar de esta ser uma área de alto risco para práticas de corrupção política.

Porém, apesar da evolução sofrida e observada com a adoção das recomendações do GRECO após os três ciclos de avaliação, também conseguimos observar que ainda existem algumas falhas devido ao não acatamento pleno das medidas recomendadas pelo GRECO ou a aplicação parcial destas, mais concretamente no tocante à não operacionalidade ou operacionalidade fraca das mudanças efetuadas de acordo com as recomendações do GRECO. Muitas das medidas tomadas são insuficientes para o efeito que visavam obter, ainda que nos relatórios de conformidade, o GRECO entenda que Portugal as acatou, pelo menos a maioria destas, de forma satisfatória, ainda que sugerindo medidas de melhoramento. Afigura-se-nos que ainda existe espaço para melhoramentos das medidas e mecanismos existentes.

Outro instrumento de origem internacional, com carácter global e com grande relevância política e jurídica para o combate e prevenção da corrupção política, que Portugal ratificou, foi a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. A ONU foi criada em 1945, por cinquenta e um Estados, com a missão de promover a paz, a segurança e a liberdade a nível mundial (Carta/ONU,1945:1).

Portugal entrou para a ONU em 1955. No seio desta organização, Portugal teve de adatar nos últimos anos, por diversas vezes, as suas políticas e legislação internas a instrumentos adotados/elaborados por aquela. A ONU é das organizações mundiais com maior poder e influência na tomada de decisões dos seus Estados-membros. A ONU elaborou, a 31 de outubro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (CNUCC), que entraria em vigor a 14 de dezembro de 2005. Portugal ratificou a convenção através da Resolução da Assembleia da República nº 47/2007, de 21 de setembro, apesar de a ter subscrito em 2003.

A ONU entende a corrupção como uma grave ameaça à estabilidade e segurança das sociedades, porquanto enfraquece as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça (CNUCC,2003:1) e compromete “o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito” (CNUCC,2003:1). Nesta convenção é perceptível a preocupação da ONU em prevenir e combater as atuações corruptas nas suas diversas vertentes e a preocupação desta organização perante o que defende ser um crime complexo e com raízes e ligações a outros tipos de criminalidade organizada e/ou complexa (CNUCC, 2003:1).

A CNUCC vem reforçar a ideia de que os Estados são responsáveis a nível global perante os cidadãos e que é da responsabilidade dos mesmos a tomada de medidas para erradicar esta criminalidade. Com a adoção deste instrumento, a ONU pretendeu promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater com mais eficácia e eficiência a corrupção bem como facilitar e apoiar a “cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos” (artº 1º da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção). A ONU

pretendeu ainda promover “a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos” (artº 1º da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção).

Ao longo do seu texto, a CNUCC prevê diversas medidas preventivas (capítulo II do diploma), de penalização e aplicação da lei (capítulo III), de cooperação internacional (capítulo IV), recuperação de ativos (capítulo V), assistência técnica e intercâmbio de informações (capítulo VI) e mecanismos de aplicação (capítulo VII). Portugal adotou, na sua grande maioria, desde que a convenção entrou em vigor no ordenamento português, as medidas previstas na CNUCC. Afigura-se-nos que o ordenamento interno português assimilou de modo adequado as medidas previstas na convenção. Ressalvamos que, pelo que observámos na nossa análise, afigura-se-nos existir ainda espaço para aperfeiçoamento destas medidas e para adotar novas medidas e mecanismos que tornem o sistema mais completo e operacional e mais atual e adaptável à constante evolução deste fenómeno.

2. MECANISMOS POLÍTICO-CRIMINAIS NACIONAIS DE PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO POLÍTICA, ADOTADOS PELA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E PELOS GOVERNOS PORTUGUESES, ENTRE 2000 E 2011.

A nível nacional, temos que distinguir os já mencionados mecanismos internacionais ou de origem internacional mas inseridos, por ratificação ou adesão do Estado português, no ordenamento político-jurídico português, dos nacionalmente desenvolvidos, com ou sem pressão das instituições e organizações internacionais. Serão destes últimos que iremos falar de seguida.

Portugal foi um dos países pioneiros na criação de Agências Anticorrupção. Em 1986, como já referido, Portugal criou a AACC (Lei nº45/86, de 1 de outubro). Com a extinção desta, apesar das fracas repercussões práticas da mesma, como atrás frisado, Portugal ficou carecido de organismos especializados e, como tal, criou a DCICCEF, dentro da qual criou a UNCC. Posteriormente, criou também o DCIAP/PGR com carácter tanto preventivo como repressivo tal como a UNCC e a DCICCEF, em geral.

Em 2008 foi criado, pela Lei nº58/2008, de 4 de setembro, o Conselho de Prevenção da Corrupção que é, neste momento, o único organismo em Portugal com função exclusivamente preventiva da corrupção e da corrupção política.

O CPC é uma entidade administrativa, com funções de prevenção da corrupção, que funciona junto ao Tribunal de Contas²³ (artigo 1º, da Lei nº 54/2008, de 4 de setembro). O CPC tem competências de prevenção da corrupção e infrações conexas que realiza através da recolha e organização de informações relativas à prevenção, do acompanhamento da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela A.P. e o sector público empresarial e através de

²³ O Tribunal de Contas tem funções de monitorização fiscal e financeira, e é, de certo modo, também um tipo de mecanismo de prevenção administrativa dos crimes de corrupção, numa vertente mais financeira e económica.

pareceres, entre outras atividades (artigo 2º, nº1, da Lei nº54/2008, de 4 de setembro). Efetua, igualmente, o acompanhamento de instrumentos jurídicos e medidas administrativas para a prevenção da corrupção, bem como a emissão de pareceres sobre a elaboração de instrumentos normativos sobre a prevenção e combate da corrupção e crime conexos (artigo 2º, da Lei nº 54/2008, de 4 de setembro). O CPC colabora a nível internacional com os organismos e instituições internacionais com funções e objetivos idênticos aos seus (artigo 2º, nº2 da Lei nº54/2008, de 4 de setembro). O CPC não tem poderes de investigação ou competências de prossecução criminal.

Portanto, temos, por um lado, a DCICCEF, a UNCC e o DCIAP/PGR, que têm funções maioritariamente de repressão criminal, ou seja, de investigação e combate à corrupção e à corrupção política e, por outro lado, temos o CPC com funções preventivas e de análise da aplicabilidade e eficácia das medidas de prevenção e combate à corrupção, adotadas pelo Estado.

É importante referir ainda a importância dos Tribunais e do sistema judicial no combate e prevenção da criminalidade em geral, incluindo, portanto, a corrupção política. O papel dos Tribunais, enquanto órgãos de soberania e instituição política, é de extrema importância na prevenção e combate da corrupção política. Em última *ratio*, o Tribunal tem as mesmas funções que a pena, tendo, consequentemente, fins preventivos, repressivos e reabilitantes.

Os Tribunais são órgãos de soberania independentes “aos quais compete administrar a Justiça em nome do Povo” (Cura, 2011:11). Em Portugal, existem “dois graus de jurisdição, mas um só grau de apelação” (Cura, 2011:19) sendo possível questionar a decisão do tribunal de primeira instância ao recorrer para outras instâncias. O papel dos Tribunais passa numa primeira fase, pela investigação de um possível crime e numa segunda fase, pelo julgamento e pela penalização ou absolvição do seu alegado agente de um agente.

Apesar de existirem diversos tipos de Tribunais com competências diferenciadas, iremos apenas falar dos tribunais judiciais, que são os competentes em matéria penal/criminal. Não há dúvida que o poder judicial tem alguma influência no modo como as medidas e mecanismos de combate e prevenção da corrupção política têm maior ou menor sucesso de aplicabilidade, visto que a forma como é percecionado o poder judicial, influencia a confiança dos cidadãos na eficácia da Justiça e age como um meio de prevenção, conforme explicado no capítulo I, quanto aos fins das penas.

O número de crimes de corrupção política registados junto dos OPC's entre 2000 e 2011 variou ao longo deste período. Em 2011, foram registados junto dos OPC's cerca de 65 crimes de corrupção política (crimes de corrupção política ativa e passiva, de funcionários públicos e/ou titulares de cargos políticos) e 42 crimes de peculato. Verificou-se, em comparação a 2010 e 2009, um pequeno aumento nos crimes registados mas manteve-se um número menor ao verificado nos anos de 2000 a 2003 e de 2005 a 2006, em que os números de crimes de corrupção política ativa e passiva e de peculato registados ascendiam a mais de 150. No total, entre 2000 e 2011, foram registados 1685 crimes de corrupção política (crimes de corrupção política ativa e passiva e peculato).

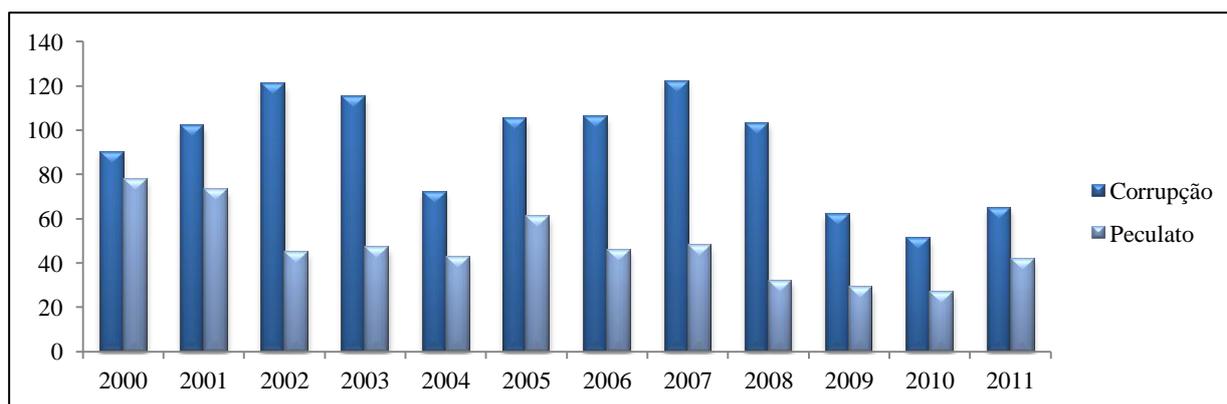


Figura 3.1 – Número de crimes de corrupção política ativa e passiva e de peculato registados junto dos OPC's, entre 2000 e 2011²⁴

Entre 2000 e 2011, o número de processos-crime findos na fase de julgamento nos tribunais de 1ª instância relativamente a crimes de corrupção política, peculato e relativos a titulares de cargos políticos tem sido muito variado mas com tendência de aumento destes. É perceptível uma menor variação nestes números nos anos de 2000 a 2005, com pequenos aumentos e diminuições em ambos os tipos de crime. Observámos um aumento no número de processos-crime de peculato findos em fase de julgamento nos anos de 2005 a 2008, diminuindo novamente nos anos de 2009 a 2011, mas apenas ligeiramente. Entre 2000 a 2004, o número de processos-crimes findos na fase de julgamento nos tribunais de 1ª instância relativamente a crimes de corrupção política sofreu uma pequena variação, aumentando e diminuindo de modo ligeiro. Porém, de 2005 a 2011 verificou-se um paulatino aumento, com uma pequena diminuição nos anos de 2009 e 2010.

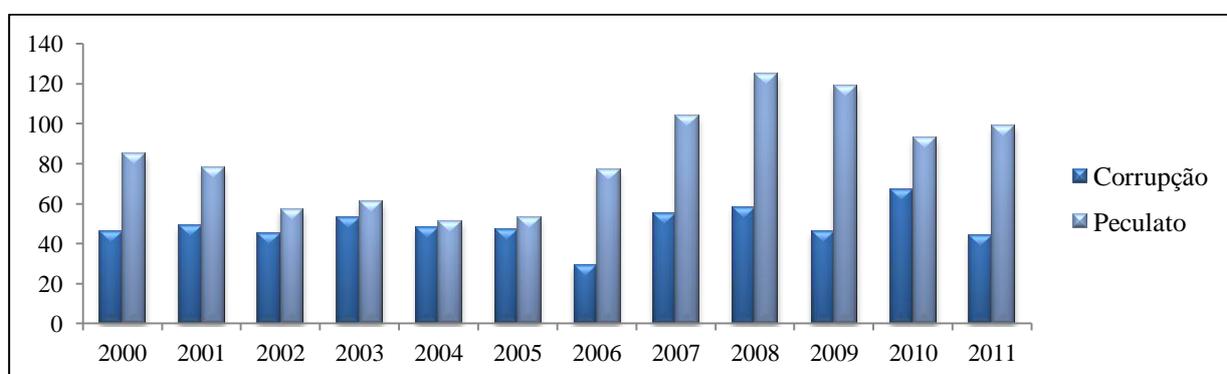


Figura 3.2 – Número de processos-crime findos na fase de julgamento nos tribunais judiciais de 1ª instância, nos crimes de corrupção política, peculato e nos crimes relativos a titulares de cargos políticos, nos anos de 2000 a 2011²⁵

²⁴ Fonte: <http://www.siej.dgpj.mj.pt/>, acesso de 04/02/2013. Apenas contabilizámos os crimes de corrupção ativa e passiva e de peculato por se encontrarem incompletos os dados relativos aos restantes crimes que incluímos no conceito de corrupção política.

²⁵ Fonte: http://www.siej.dgpj.mj.pt, acesso de 04/02/2013. Informação complementar aos dados – “No crime de “corrupção” estão incluídos os crimes de corrupção passiva ato ilícito, corrupção passiva ato lícito, corrupção passiva, corrupção ativa, corrupção ativa tentativa, corrupção ativa agravada, corrupção n.e. No crime de “peculato” estão incluídos os crimes de peculato, peculato tentativa, peculato de uso, participação económica em negócio, peculato/participação em negócio n.e. A contabilização dos processos tem em conta

O Tribunal enquanto instituição política e órgão de soberania tem uma função fulcral na relação de confiança dos cidadãos e o poder. O Tribunal poderá influenciar a relação do cidadão com o poder de diversos modos. Esta influência é bastante visível quando está em causa a relação entre os cidadãos e os agentes públicos.

Existe um entendimento generalizado na opinião pública de que existem dois pesos e duas medidas no tocante à aplicação da lei e da Justiça pelos Tribunais (Sousa, 2011:63). A atuação dos tribunais está descredibilizada. Este descrédito deve-se a inúmeras razões, como por exemplo, a complexidade no estruturamento e organização da Justiça e o desconhecimento dos cidadãos sobre o assunto (Sousa, 2011:56). O desconhecimento dos cidadãos não impede que os mesmos elaborem juízos de valor e de os expressarem abertamente (Sousa, 2011:56). A opinião pública entende que a Justiça não é imparcial e que é inoperante (Sousa, 2011:62-63). É do senso comum que os cidadãos criaram nestas últimas décadas uma imagem bastante negativa da Justiça. Estes vêem-na como um “aparelho repressivo que desde o processo de investigação até à decisão judicial, não consegue, num número muito significativo de casos, assegurar uma aplicação célere, eficaz e consequente da Lei” (Sousa, 2011:65).

A Justiça portuguesa, tal como a de outros Estados, é morosa e carece de meios humanos, técnicos e materiais. Foi possível observar que um dos problemas existentes no combate e prevenção da corrupção política, a nível do poder judicial, prende-se com a falta de especialização dos juízes e dos procuradores, apesar de existir cada vez mais a preocupação de promover ações de formação e cursos com a tónica na luta contra a corrupção e na corrupção política, nos cursos lecionados às duas magistraturas judiciais. Infelizmente, a falta de conhecimentos técnicos e especializados continua a ser uma grande falha do nosso sistema judicial.

Em paralelo aos juízes (Tribunal *stricto sensu*) operam outros agentes, nomeadamente, os procuradores (MP) e os OPC's, sendo que a atuação destes últimos vai condicionar o modo e os termos em que os processos chegam posteriormente aos primeiros. Estes agentes cooperam entre si para combaterem e prevenirem a criminalidade e tentarem obter a verdade processual e a Justiça para os agentes processuais (o arguido e o ofendido).

O trabalho do MP e dos OPC's é fulcral para o sucesso do processo judicial. Para que os casos de corrupção política sejam efetivamente sancionados ou que a Justiça seja encontrada, a investigação das situações suspeitas ou denunciadas, como sendo casos de corrupção política, tem que ser bem elaborada e têm que ser esmiuçados todos os pormenores e indícios existentes sem que haja lugar a falhas de investigação.

Uma boa investigação é a base de um processo judicial justo e eficaz. No entanto, foi-nos possível, através de leitura e análise documental de pareceres do CPC e do GRECO, entre outros,

o crime mais grave. Não estão a ser contabilizados os processos transitados, apensados, incorporados ou integrados, remetidos a outra entidade” (informação prestada via email pela DGPJ).

observar que o sistema judicial português padece de falhas que põem em causa o bom funcionamento da investigação e do julgamento destes casos, como por exemplo, a existência de falta de recursos materiais, humanos e informáticos eficazes. Observámos ainda que existe descoordenação entre os organismos de investigação e julgamento. A nossa rede institucional e orgânica de combate e prevenção da corrupção carece de coordenação entre as diversas instituições e organismos. Foi também possível observar que estes problemas e carências se estendem à investigação criminal de outros tipos de crimes.

A UNCC, como já referido anteriormente, é uma unidade nacional de combate à corrupção, da Polícia Judiciária, com competências em matéria de “prevenção, deteção, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos crimes de corrupção, peculato, tráfico de influências e participação económica em negócio” (n.º1, do artigo 8º do Decreto-lei nº42/2009, de 12 de fevereiro) e ainda a prevenção e investigação dos crimes inseridos nessas áreas (nº2, do artigo 8º do Decreto-lei nº43/2009, de 12 de fevereiro). Compete à UNCC “desenvolver as ações de prevenção anteriormente atribuídas pelo artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, à Direção central para o combate à corrupção, fraudes e infrações económico financeiras da Polícia Judiciária” (nº3, do mesmo artigo).

Como podemos observar, as competências desta unidade não se centram apenas na corrupção mas também na criminalidade económica e financeira *lato sensu*. O DCIAP, criado pela Lei nº60/98, de 27 de agosto e instalado em 1999, é um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade organizada, de especial complexidade ou de carácter violento. O DCIAP é uma estrutura da PGR, composta por membros do MP e dos OPC's.

De entre os muitos mecanismos político-criminais de combate e prevenção da corrupção política, adotados nos anos de 2000 a 2011, pela Assembleia da República e pelo Governo português, não existem, porém, organismos de investigação que se dediquem exclusivamente à investigação criminal da corrupção política ou da corrupção. Os mecanismos político-criminais de investigação criminal existentes dedicam-se a diversos tipos de crimes.

Mesmo existindo unidades específicas ou especializadas em grupos de crimes (DCICCEF, UNCC e DIACP/GNR), não existem organismos de investigação que se dediquem total e exclusivamente ao combate da corrupção política ou corrupção, sendo que, devido a essa circunstância, os meios afetos à investigação destes crimes serão sempre afetados pela necessidade da utilização dos mesmos por outros departamentos e unidades de investigação.

O ordenamento político-criminal português, relativamente à prevenção e combate da corrupção política (e da corrupção) opera a dois níveis existindo mecanismos de carácter predominante ou estritamente preventivo e, por outro, mecanismos com funções mistas, ou seja, repressivas e preventivas.

Como temos vindo a expor, a luta contra a corrupção e corrupção política, não está limitada a mecanismos jurídicos, nem a medidas de carácter penal. Aliás, numa perspetiva global, a luta contra a

corrupção política passa por medidas de caráter político, administrativo, económico, social, etc. Contudo, limitámos o nosso estudo a uma análise que atende apenas aos mecanismos político-criminais de prevenção e combate à corrupção política, excluindo a análise de mecanismos de outro tipo, fazendo apenas breves menções à existência dos mesmos por uma razão de enquadramento e lógica. Utilizando os critérios identificados no capítulo II, fizemos uma seleção dos diversos diplomas existentes no nosso ordenamento jurídico, consultáveis nos diretórios *online* da PGR e da Assembleia da República.

Começámos por observar um amplo leque de projetos de lei, propostas de lei, resoluções, recomendações, entre outros tipos de diplomas legais, ao longo do período em análise²⁶, no âmbito da corrupção política. Contudo, apesar de analisados todos os diplomas aprovados²⁷ neste período, assim como os diplomas considerados marcos da prevenção e combate da corrupção política, como a Lei nº36/94, de 29 de setembro e a Lei nº34/87, de 16 de julho, iremos apresentar, neste ponto, uma análise mais específica de um pequeno grupo de diplomas que tivemos como mais relevantes.

A Lei nº34/87, de 16 de julho foi publicada a 16 de julho de 1987, tendo entrado em vigor a 15 de agosto de 1987 (artigo 49º da versão original da Lei nº34/87, de 16 de julho). Esta Lei sofreu posteriormente alterações, nomeadamente a 28 de novembro de 2001 (Lei nº108/2001, de 28/11, 1ª revisão), 10 de julho de 2008 (Lei nº 30/2008, de 10/07, 2ª revisão), 03 de setembro de 2010 (Lei nº41/2010, 3ª revisão) e a 16 de fevereiro de 2011 (Lei nº4/2011, de 16/02, 4ª revisão) e, recentemente, a 14 de janeiro de 2013 (Lei nº4/2013, 5ª revisão). Os crimes contidos neste documento foram sendo alterados, acrescentados ou mesmo eliminados ao longo das revisões. Os próprios conceitos e conteúdo dos mesmos foram sendo modificados mas os bens jurídicos que visam proteger mantiveram-se iguais ou idênticos.

Quando analisadas sob um ponto de vista puramente teórico, esta lei é uma lei bem estruturada a nível de articulação dos artigos e de fácil interpretação. Contudo, não é possível aferir-se, na prática, se este diploma alcançou ou alcança todos os objetivos que nele estão implícitos, nomeadamente a proteção dos bens jurídicos que visa proteger. Porém, foi possível constatar que esta lei padece de algumas desatualizações, não contemplando todas as situações suscetíveis de criminalização e contemplando situações que já não se verificam.

Podemos ainda encontrar neste diploma erros de cariz processual que podem levar mesmo a que situações graves fiquem por punir, por exemplo, a mera passagem do tempo. Vejamos que o caso da existência de crimes semipúblicos (isto é, de modo muito simplista, crimes que dependem de queixa do ofendido) numa lei, que pretende a proteção de bens jurídicos de cariz público, é fazer com que passados seis meses sem que seja feita queixa, haja um dano que não poderá ser ressarcido ou punido, porque os crimes prescrevem ao fim desses seis meses. Contudo, sem prejuízo das

²⁶ Ver ANEXO C – Mecanismos legislativos de combate e prevenção da corrupção política.

²⁷ Ver FONTES e ANEXO C.

consequências jurídico-políticas da possível desatualização do diploma, este continua a ter uma mensagem bastante atual.

A Lei nº36/94, de 29 de setembro, que vem estabelecer medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira, teve cinco alterações, introduzidas pelas Leis nº 32/2010, de 02 de setembro, pela Lei nº5/2002, de 11 de janeiro, pela Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto e pela Lei nº 90/99, de 10 de julho. Apesar de ser intitulado de “medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira”, o diploma em si contém apenas algumas regras de competências de investigação (art.1º) e regras maioritariamente processuais. Ao longo das suas alterações, alguns artigos foram revogados, substituídos e alterados, porém, não contém medidas de combate e criminalidade, num sentido estritamente político e estratégico mas sim num sentido processual e criminal. Observamos que é possível existir suspensão provisória em crimes de corrupção política ativa, porém não percebemos quaisquer razões para que essa possibilidade seja mantida, considerando a importância dos bens jurídicos que se visam proteger com criminalização das condutas de corrupção política.

No ano de 2010, foi aprovado o chamado “Pacote Anticorrupção”. Este pacote resultou de diversos meses de trabalho e atividade da Comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate. O Pacote anticorrupção é a “prova de uma maior sensibilidade do poder político face à condenação social da corrupção, prevendo alterações como a criação do crime de corrupção urbanística, a extensão dos períodos de prescrição para os crimes de corrupção ou a criação de uma base de contas bancárias no Banco de Portugal” (SNI, 2012:15).

O pacote anticorrupção inclui a *Lei nº 32/2010, de 2 de setembro*, que altera o C.P., tipificando o crime de violação de regras urbanísticas e reproduzindo, relativamente aos funcionários, o regime igualmente aprovado para os titulares de cargos políticos e altos funcionários públicos, relativo a crimes de corrupção passiva e recebimento indevido de vantagem patrimonial; a *Lei n.º 35/2010, de 2 de setembro*, que institui um regime especial simplificado das normas e informações contabilísticas em vigor, aplicáveis às designadas microentidades, visando a simplificação contabilística; a *Lei n.º 36/2010, de 2 de setembro*, que altera o regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, criando no Banco de Portugal uma base de dados de todas as contas bancárias existentes no sistema bancário e respetivos titulares; a *Lei n.º 37/2010, de 2 de setembro*, que procede à derrogação do sigilo bancário; a *Lei n.º 38/2010, de 2 de setembro*, que procede à alteração do regime do controle público da riqueza dos titulares dos cargos políticos, alargando o universo dos titulares de altos cargos públicos obrigados à entrega de declaração de património e de rendimentos no Tribunal Constitucional; a *Lei n.º 43/2010, de 3 de setembro*, que altera o período das férias judiciais; a *Lei n.º 42/2010, de 3 de setembro*, que altera a Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal; a *Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro*, que procede à terceira alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, relativa a crimes da responsabilidade de

titulares de cargos políticos; e a *Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro*, que regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância (vigilância eletrónica)²⁸.

Estes diversos diplomas, nem todos incluídos estritamente no combate e prevenção da corrupção política, significaram, na nossa opinião e após análise dos mesmos, uma evolução da política estratégica e preventiva/repressiva da corrupção. Estes diplomas são bem estruturados e introduzem algumas novidades importantes como, por exemplo, o fim do sigilo bancário e a tipificação do crime de violação de regras urbanísticas. Estas diversas leis, decretos-lei, portarias, entre outros diplomas supra analisados e referenciados, visaram um melhoramento do quadro político-jurídico do combate e prevenção de atuações corruptas, e direcionaram os seus esforços para as áreas de risco da corrupção política.

Contudo, ficou claro ao longo da nossa análise e estudo destes diplomas que, apesar da existência de uma grande variedade de diplomas legais no âmbito da prevenção e combate da corrupção política, estes não têm grande encadeamento entre si, estando bastante isolados uns dos outros, sem um fio condutor entre os mesmos que demonstre uma lógica política uniforme.

Independentemente das falhas que possam existir, verificou-se que tem existido alguma atenção e zelo por parte dos agentes políticos responsáveis pela governação e legislação nacionais. Tem existido grande preocupação com o modo como estão previstas as consultas nas normas incriminatórias e na amplitude destas, por receio que “escapem” quaisquer tipos de práticas por falta ou erros de tipificação. Considerando que o fenómeno é tão complexo e pode adquirir modos tão diferenciados e dissimulados, a legislação portuguesa, dentro das suas características, típicas de sistema pena de cariz continental(Sousa, 2011:20-21), tem procurado, por vezes com excessivo zelo, legislar e adaptar as normas incriminatórias à realidade. Este excesso de zelo na tipificação penal pode levar a mais prejuízos na operacionalidade e na própria imagem dos mecanismos de justiça e dos Tribunais, visto que demonstram fragilidade e inflexibilidade dos conceitos e dos próprios agentes de repressão e de prevenção (Sousa, 2011:20-21).

Foi possível atestar com a nossa análise que grande parte da legislação existente no âmbito do combate e da prevenção da corrupção política, incluindo as normas que tipificam os crimes da responsabilidade dos titulares de cargos políticos, são leis penais especiais. As leis penais especiais são vistas com alguma desconfiança pelos agentes que as aplicam ou que com elas “trabalham”, como os juizes, advogados e procuradores-adjuntos (Morgado, *et al.*, 2003:28). As leis penais especiais são vistas pelos agentes jurídicos como um “subsistema penal” (Morgado, *et al.*, 2003:28) olhando-as com “desconfiança (...) quer pela superstição de colocar em risco as garantias do processo-crime, quer pela incompreensão resultante da impreparação geral” (Morgado, *et al.*, 2003:28).

Seria possível concluir, numa visão jurídica e descrente de uma igualdade de circunstâncias entre as leis penal e processual penal comum ou principal (Código Penal e Código de Processo Penal)

²⁸ In <http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/8220-pacote-8221>.

e as especiais, que o uso de leis penais e processuais especiais, ao invés da introdução destes crimes e destes mecanismos de prevenção e combate nos Códigos Penal e de Processo Penal, pode ainda demonstrar uma desconsideração da importância dos mesmos (Sousa, 2011: 21; Morgado, *et al.*, 2003:28). Porém, não nos parece que seja esse o caso.

A nosso ver, o uso comum na luta contra a corrupção política e de crimes económico-financeiros de leis penais e processuais penais especiais não implica necessariamente a proteção de bens jurídicos secundários ou de uma menor importância dos crimes ou mecanismos processuais e preventivos ali tipificados não sendo, a nosso ver, manifesta esta “secundarização” dos bens jurídicos protegidos nestas normas (bens jurídicos macrosociais) “em relação às garantias individuais dos arguidos” (ver opinião contrária Sousa, 2011:21). Aliás, diríamos que existe até uma maior preocupação atualmente com os crimes tipificados em leis-crime especiais e com a criação de mecanismos de prevenção e combate dos mesmos, em especial, quanto à corrupção política.

Perfilhamos a opinião de Sousa, quando este defende que “não se vislumbra qualquer virtude ou ganho em eficácia na criação de uma lei-crime especial para os detentores de cargos eleitos” (Sousa, 2011:21). Vejamos que os crimes tipificados na Lei nº34/87, de 16 de julho estão já *mutatis mutandis* tipificados no Código Penal, como já foi referido anteriormente, com a exceção das penas serem agravadas na Lei nº34/87, de 16 de julho devido ao estatuto ou posição do agente, nada mais diferem em termos significativos das normas tipificadas nesta lei. Seria de ponderar uma fusão entre estas normas e as previstas no C.P. ou no mesmo espaço legal.

Afigura-se-nos que o maior obstáculo na luta contra a corrupção política relativamente à legislação nacional, não é, a nosso ver, nem a falta de atualidade nem a adequação das normas à realidade, mas sim a falta de coordenação entre as políticas de combate e prevenção da corrupção política que é visível no modo como a legislação foi sendo construída e que aparenta claramente não ter um fio condutor uniformizador, entre as mesmas. A existir este fio condutor, seria possível, na nossa modesta opinião, ultrapassar as dificuldades que existem nos mecanismos de prevenção e combate contra a corrupção política.

3. RELATÓRIO/ESTUDO DO SNI PORTUGUÊS

Este estudo centrou-se na análise aprofundada dos treze pilares da sociedade, que possuem responsabilidade direta ou indireta no âmbito do combate e prevenção da corrupção política, designadamente: “Parlamento; Governo; Tribunais; Administração Pública; Ministério Público e Organismos de Investigação Criminal; Comissão Nacional de Eleições; Provedor de Justiça; Tribunal de Contas; Organismos Especializados de Combate à corrupção; Partidos Políticos; Comunicação Social; Sociedade Civil; e Setor Empresarial”²⁹.

²⁹ In <http://integridade.transparencia.pt/?q=blog/estudo-sistema-nacional-de-integridade-lan%C3%A7ado-7-de-maio>;

O estudo do SNI português visou conhecer de modo crítico e aprofundado os “setores ou pilares institucionais com um papel relevante, direta e indiretamente, na prevenção e combate à corrupção” (SNI,2012:4) a nível nacional. No entendimento do estudo do SNI português, não devemos olhar para a corrupção política “como um problema de natureza essencialmente política” (SNI, 2012:5). Este entendimento centra-se na convicção de que o foco do sistema político (que inclui os mecanismos político-criminais) não pode ser apenas no combate, mas comitadamente na prevenção da ocorrência de atos de corrupção política para que posteriormente os mecanismos de combate se tornem desnecessários (SNI, 2012:5).

Considerando que a “relação entre a democracia e corrupção atinge no seu cerne o campo lógico e psicológico da confiança” (SNI,2012:5) será, como expõe o estudo, de valorizar e fomentar a relação ente cidadania e política e da transparência política (SNI,2012:5). Apesar da importância do fenómeno e da preocupação das instituições políticas em providenciar respostas no combate e prevenção da corrupção política, é concluído no estudo do SNI português que esta não tem sido a mais adequada sendo que “a solução do problema tem passado pela adoção de novas e mais leis anticorrupção sem qualquer orientação política de fundo ou visão estratégica que permita a continuidade de objetivos no tempo, independentemente das forças políticas no poder” (SNI,2012:6).

Segundo o estudo do SNI, a pressão da opinião pública e dos organismos internacionais levam à criação de comissões eventuais e à aprovação de medidas legislativas avulsas “sem uma visão integrada do sistema de controlo” (SNI,2012:6). A TI criou uma abordagem que visa promover a compreensão da corrupção “não só como um fenómeno criminal, conforme é frequentemente tratado pelas convenções internacionais e pela legislação nacional sobre o assunto, mas também como um fenómeno político, social, económico e cultural” (SNI,2012:6).

Nos treze pilares do SNI foram observadas algumas características comuns. Nomeadamente, o estudo do SNI conclui existir “uma grande discrepância entre o enquadramento legal em que os vários pilares do SNI operam e a prática real dessas instituições” (SNI,2012:9) e que, apesar destes “organismos gozarem, de modo geral, de níveis satisfatórios de recursos e independência, o seu papel na prevenção e combate à corrupção permanece invariavelmente limitado” (SNI,2012:9). Segundo o analisado neste estudo, há ausência de política e estratégia estruturadas, ainda que se tenha verificado a proliferação de instrumentos e se afigurem diversas dificuldades de coordenação entre os mesmos (SNI,2012:9). A pobre qualidade do processo legislativo e a existência de diversas lacunas e não formulações que comprometem a eficácia dos referidos diplomas, são outros dos problemas referidos neste estudo (SNI,2012:10).

O estudo aponta também como um problema ao combate e prevenção da corrupção, a “manifesta ausência de resultados no domínio da pressão” (SNI, 2012:10) que se observam nos baixos números de condenações por corrupção e no “número quase inexistente de sentenças com pena de prisão efetiva” (SNI,2012:10). É também frisado no estudo do SNI, a existência de um défice de

especialização no fenómeno e nos mecanismos de combate e prevenção da corrupção por parte dos agentes envolvidos na prevenção e no combate do fenómeno (SNI,2012:10).

O estudo aponta ainda, entre outros problemas, a inexistência de ”métodos de monitorização e avaliação das medidas de combate à corrupção” (SNI,2012:11) existindo apenas um trabalho “retórico e numa perspetiva eleitoralista” (SNI,2012:11) do combate à corrupção, observável na alusão dos Governos nos respetivos programas eleitorais da “necessidade de reforçar o combate à corrupção” (SNI,2012:11) mas sem nunca fixar “objetivos e meios” (SNI,2012:11) concretos para atingir esse dito esforço.

O estudo conclui que as áreas mais frágeis do SNI são o pilar da A.P., o “sistema de repressão criminal (pilar Ministério Público e organismos de investigação criminal) e o pilar relativo aos órgãos especializados de combate à corrupção” (SNI,2012:14) e tal situação só se poderá alterar com um adequado controlo da A.P. (SNI,2012:14), um aparelho judicial “capaz e resoluto” (SNI,2012:14) e vontade política (SNI,2012:14). Conclui ainda o estudo que é possível verificar-se um constante aumento de legislação “sem qualquer orientação política clara” (SNI,2012:15), o que tem implicado “vários problemas operacionais ao nível da prevenção de prossecução criminal da corrupção” (SNI, 2012:15) levando a que se verifiquem “resultados inócuos” (SNI,2012:15).

A nível de prevenção, os Governos têm tido pouca atividade, tendo esta sido limitada à “adoção de códigos deontológicos (...) e à criação de um Conselho de Prevenção da Corrupção” (SNI,2012:15), cuja atuação o estudo defende ter-se revelado irrelevante (SNI,2012:15). Frisa ainda o estudo que não tem existido “qualquer acompanhamento no seio dos organismos do Estado” das medidas e mecanismos adotados.

Apesar de não entrar de modo direto na problemática que estamos a estudar, pelo menos, é de destacar, como o estudo do SNI português frisa, que as maiores falhas existentes nos pilares da Assembleia da República e do Governo, no tocante ao desempenho dos mesmos, se prendem com a problemática do financiamento dos partidos políticos (SNI,2012:15) e da transparência (ou da falta desta) no recrutamento de titulares para cargos dirigentes, através de mecanismos como a nomeação política dos cargos dirigentes (SNI,2012:16) ou da “possibilidade de adaptação dos concursos públicos para melhor servir candidatos previamente escolhidos” (SNI,2012:16)³⁰.

³⁰ Com as alterações recentes à Lei nº2/2004, de 15 de janeiro (alterações efetuadas pelas Leis nºs. 51/2005, 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 dezembro e 49/2012) foram adaptados critérios mais objetivos para o recrutamento dos titulares de cargos dirigentes, criando formalmente uma exigência de transparência nos procedimentos concursais e do recrutamento. Com a última alteração (Lei nº49/2012, de 29 de agosto, que vem alterar também a Lei nº2/2004) a deliberação e constituição de júri dos processos concursais passou a pertencer à Assembleia Municipal e, com isso, retirou-se mais um pouco o fator de favorecimento pessoal/partidário, embora ainda haja algum espaço de manobra para adulterações do sentido da lei mas a letra da lei tornou-se bastante mais limitativa.

Em sede de conclusões, para além das já atrás referenciadas, o estudo especifica ainda a “existência de uma vital correlação entre os pilares e os indicadores base: os fatores políticos, económicos, sociais e culturais” (SNI, 2012:28) como condicionante do “desempenho dos seus pilares institucionais” (SNI,2012:28). Os resultados observados devem-se, segundo o mesmo, principalmente à “falta de uma estratégia anticorrupção e ausência de resultados dos organismos no terreno” (SNI,2012:28). Relativamente ao “enquadramento legal anticorrupção” (SNI,2012:28) é entendido neste estudo que este “não está totalmente alinhado com os predicados e normas internacionais” (SNI, 2012:28). É ainda apontado que as políticas públicas neste campo estão “dispersas” (SNI,2012:28) e são “inconsistentes” (SNI,2012:28).

O estudo atribui igualmente o fraco desempenho das instituições políticas e os obstáculos existentes para um SNI forte e eficaz a outros fatores, como por exemplo, à “falta de vontade política” (SNI, 2012:8), à “ausência de formação especializada por parte dos agentes da Justiça” (SNI, 2012:8) ao “conservadorismo de alguns segmentos da magistratura” (SNI, 2012:8) na aplicação e interpretação das leis/normas, às “influências em processos de corrupção” (SNI, 2012:8), à “falta de articulação e cooperação entre os vários organismos” (SNI, 2012:8) e aos “escassos recursos que levam a políticas descontinuadas” (SNI, 2012:8). Apesar das falhas e deficiências na prevenção e combate da corrupção (e da corrupção política) apontadas por este estudo, o estudo aponta algumas medidas relevantes como, por exemplo, a “implementação dos Planos de Gestão de Riscos” (SNI,2012:45) e “o novo mecanismo de denúncias da PGR” (SNI,2012:45).

Por fim, são apresentadas algumas recomendações ou sugestões para melhoria dos mecanismos de combate e prevenção da corrupção (e da corrupção política) nas instituições/pilares em análise, designadamente, é recomendado que se promova e implemente “uma reforma completa da Justiça (...) com particular ênfase na promoção da transparência e no combate à corrupção, nomeadamente, por via da criação de um *website* abrangente sobre Justiça Portuguesa” (SNI,2012:45-47) que inclua também “informações sobre a atividade das várias instituições envolvidas” (SNI,2012:47).

É recomendado igualmente que se invista na “reorganização judiciária e em tribunais especializados em corrupção e criminalidade económico-financeira” (SNI,2012:47) e se crie um “organismo especializado de combate à corrupção (...) que reúna competências de investigação, prevenção (...), prossecução criminal e educação” (SNI,2012:47).

Por fim, no estudo é aconselhado que o setor político assuma, de modo mais ativo, um papel assente numa política de tolerância zero (SNI,2012:47). Para colmatar as falhas de coordenação/colaboração entre os mecanismos existentes, deverão ser promovidas e fomentadas mais medidas nesse sentido (SNI,2012:46). Deverão ainda, segundo este estudo, ser promovidas políticas coesas, transparentes e que zelem pelos interesses dos cidadãos (SNI,2012:46).

CONCLUSÃO

A problemática da luta contra os atos de corrupção de funcionários e titulares de cargos políticos tem feito parte das agendas políticas nacionais e internacionais nas últimas décadas. Assistimos no período de 2000 a 2011, à elaboração de mecanismos político-criminais de prevenção e combate da corrupção política. No entanto, apesar dos esforços feitos o fenómeno continua a existir e a ser uma das maiores preocupações e ameaças dos Estados de Direito democrático.

Neste âmbito surgem, com origem vária e repercussão significativa, diversos estudos, a nível mundial e nacional que visam medir os níveis de corrupção nas estruturas e instituições políticas dos Estados (ver por exemplo, o Índice de perceção da corrupção e o Barómetro Mundial da corrupção, elaborados pela TI) bem como avaliações aos mecanismos de combate e prevenção da corrupção política (ver por exemplo, os ciclos de avaliação do GRECO e Estudo/Relatório do SNI, da TI).

Ao longo da elaboração desta dissertação encontramos alguns obstáculos ao nosso estudo, nomeadamente no tocante ao acesso à informação e dados institucionais. Tendo em conta tal condicionalismo, a nossa análise foi desenvolvida em torno de dois objetivos, já referidos anteriormente, especificamente: a) Identificar os mecanismos político-criminais de prevenção e combate à corrupção política, adotados pela Assembleia da República e pelo Governos portugueses, entre 2000 e 2011; b) Análise crítica da evolução da luta contra a corrupção política e da sua prevenção, com foco nos mecanismos político-criminais existentes no ordenamento jurídico e político de Portugal, entre 2000 e 2011.

Partimos ainda da seguinte questão: “Como é que tem sido desenvolvida a luta contra a corrupção política e a sua prevenção, no que diz respeito aos mecanismos político-criminais adotados pela Assembleia da República e pelo Governo, entre 2000 e 2011, em Portugal?”.

Foi possível constatar que no ordenamento interno português foram adotados entre 2000 e 2011, pela Assembleia da República e pelo Governo, diversos mecanismos e instrumentos de prevenção e combate da corrupção política. A maioria destes mecanismos e medidas tiveram origem em influências e/ou pressões internacionais efetuadas por organizações e entidades internacionais, das quais Portugal é membro. Neste âmbito analisámos a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (ONU), os Relatórios de avaliação e conformidade das recomendações, dos ciclos de avaliação do GRECO a Portugal, a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que esteja implicados funcionários das comunidades europeias ou dos Estados-membros da União Europeia e a Convenção Penal contra a corrupção (UE). Estes instrumentos/mecanismos elaborados internacionalmente e ratificados por Portugal são bases da luta contra a corrupção política, tendo tornado as políticas internacionais e nacionais mais coesas entre si e facilitado o combate e prevenção de forma coordenada a nível global deste fenómeno.

Os ciclos de avaliação do GRECO foram, e continuam a ser, da maior relevância prática, em comparação com outras atividades internacionais em que Portugal está envolvido, porquanto permitiram o melhoramento dos mecanismos político-jurídicos existentes assim como a introdução de estratégias políticas mais organizadas (ainda que Portugal continue a carecer de estratégias e políticas de combate e prevenção da corrupção política mais harmoniosas entre si e de melhor qualidade legislativa) e novos mecanismos em diversos campos e áreas de risco da corrupção política. Parece-nos existir grande qualidade de análise nas ditas avaliações e relatórios de conformidade, sendo que concordamos, em geral, com as recomendações e reparos efetuados pelo GRECO. A nosso ver, a única falha nestas avaliações é a falta de coercibilidade e obrigatoriedade das recomendações efetuadas pelo GRECO, visto que a implementação destas só iriam beneficiar o sistema repressivo e preventivo nacional português e dos restantes Estados avaliados.

O ordenamento político-jurídico está realmente repleto de diversos tipos de mecanismos de prevenção e combate à corrupção política cuja operacionalidade não está na sua potencialidade máxima, como é possível retirar do anteriormente exposto, apresentando diversas fragilidades e falhas na sua atuação e/ou estrutura.

Estas fragilidades e/ou falhas, em parte comuns a outros mecanismos político-jurídicos de combate e prevenção de outros tipos de crimes, são mais acentuadas neste tipo de criminalidade e devem-se principalmente à complexidade do fenómeno da corrupção e das dificuldades registadas no seu combate, dadas as características especiais que apresenta.

O fenómeno da corrupção está revestido de uma complexidade de características e estruturas que estão em constante alteração e evolução.

A corrupção política é mais do que “uma violação de autoridade delegada” (Sousa, 2011:13) ou um bom comportamento desviante da lei ou da moral (Sousa, 2011:14). A evolução do fenómeno implicou, como é óbvio, a evolução do seu conceito e da conotação e importância dados ao mesmo.

A definição de corrupção política tem diversas vertentes ou faces. Afigura-se-nos, na esteira de Sousa, que a definição de corrupção política passa pela bivalência de dois pontos de vista ou vertentes deste fenómeno, nomeadamente, as suas vertentes normativa e transativa (Sousa, 2011:18). A conjugação destas duas vertentes nem sempre é pacífica. Porém, tal facto não foi impeditivo para o tipo de análise efetuado. Tanto de um ponto de vista normativo como transativo ou pactual, o fenómeno da corrupção política é um fenómeno social e político, num sentido amplo, e como tal, o seu estudo será sempre, por esta razão e não só, como já vimos, pela própria implicação do mesmo na sociedade e nas estruturas do poder político e público, de extrema relevância.

Apesar da criminalização de comportamentos corruptos, num sentido amplo, ser pacífica na maioria dos casos, não o é quanto à corrupção política, sendo que esta é, como vimos, uma das áreas mais sensíveis e menos consensuais do Direito penal (Sousa, 2011:20) e da própria Ciência Política, que tende a separar a vertente política da corrupção política da sua vertente jurídica. Contudo, afigura-se-nos que não será possível uma análise da corrupção política sem ser tida em conta ambas as

vertentes deste fenómeno, visto que o fenómeno em si é um fenómeno tanto político como jurídico/criminal e estas vertentes estão intrinsecamente ligadas.

É de frisar um instituto político-jurídico que a maioria dos autores e o GRECO entendem ser um dos obstáculos mais relevantes a uma maior e melhor punibilidade destes tipos de crime: o regime de imunidades.

Na verdade, a manutenção de um sistema de imunidades cria uma imagem de desconfiança da eficácia da Justiça e da sua transparência e imparcialidade. Independentemente das razões-base por detrás da criação destes regimes e da defesa da sua manutenção, por parte de alguma doutrina, entendemos que possam criar mais dificuldades e obstáculos à luta contra a corrupção política e da sua prevenção do que benefícios e vantagens de cariz sociopolítico.

A punibilidade deste tipo de crimes é de difícil alcance e de existirem ainda obstáculos a que ela se torne mais operacional, como por exemplo, a falta de transparência e publicidade nos procedimentos e atuação administrativos e políticos, a falta de denúncia por parte dos cidadãos por descrença na eficácia da Justiça, a inexistência de uma vítima e as condicionantes que esta inexistência causa num processo penal centrado no impulso da vítima ou do(a) ofendido(a), a burocratização da A.P. e, entre outros condicionalismos, a falta de valores e ética dos profissionais.

Na análise documental aos diversos diplomas legais que implementaram medidas, estratégias e mecanismos político-criminais observámos algumas falhas tanto na sua letra como no legalmente chamado “espírito” dos mesmos. Foi possível observar na letra e no “espírito” dos diversos diplomas as perspetivas políticas diferentes dos seus autores materiais como as circunstâncias espaço-temporais em que estes foram elaborados.

A técnica legislativa utilizada não é perfeita, sendo possível encontrar lacunas nos diplomas ou mesmo situações ultrapassadas ou passíveis de equívocos por falta de claridade dos preceitos (por exemplo, é recorrente o uso de conceitos indeterminados). No seu conjunto não nos foi possível observar um fio condutor entre os diversos diplomas e as estratégias, medidas e mecanismos nestes previstos, tal como referido também pelo GRECO ao longo das avaliações que efectuou em Portugal e no Relatório do SNI.

O nosso ordenamento, como anteriormente concluímos, reflete os esforços de cariz, tanto jurídico como político, efetuados para combater e prevenir a corrupção política, pode ainda estar a auto prejudicar-se com esta atitude. Por outras palavras, o nosso ordenamento político-jurídico reflete um “excesso de zelo na tipificação das infrações, característico dos sistemas penais de matriz continental (Sousa, 2011:21) que demonstra, como referimos na nossa análise, “fragilidade e da falta de flexibilidade do sistema repressivo em lidar com a complexidade do fenómeno (Sousa, 2011:21).

O nosso sistema repressivo já padece, em geral, de obstáculos a um bom ou, pelo menos, melhor funcionamento na repressão dos crimes, como por exemplo, a falta de recursos humanos, informáticos, materiais, a própria lentidão dos procedimentos de investigação e julgamento, entre outros obstáculos, como vimos anteriormente.

Relativamente aos obstáculos que o nosso sistema enfrenta no combate e prevenção dos crimes de corrupção, e da corrupção política em especial, podemos frisar a falta de estruturas orgânicas (recursos humanos, físicos e materiais) e a pouca especialização dos agentes repressivos e preventivos no tocante à corrupção política.

A maioria dos agentes, institutos, departamentos e organizações nacionais estão carecidos das competências e flexibilidade de atuação que um crime da complexidade da corrupção política necessita para ser prevenido e combatido de uma melhor forma.

O crime de corrupção política é cometido com um grau de secretismo e através de técnicas altamente especializadas e complexas, como vimos, envolvendo também pessoas (ou pelo menos uma) em cargos de poder ou autoridade e, como tal, exige técnicas de investigação e julgamento diferentes das utilizadas para crimes “comuns”. É de referir ainda que se trata de um fenómeno em constante evolução e, como tal, exige que os agentes atualizem os seus conhecimentos paralelamente à evolução do mesmo, algo que, em Portugal, ainda só agora começou a ser implementado, nomeadamente tem sido introduzido nos *curriculums* dos agentes judiciários e judiciais diversos *workshops*, unidades curriculares e formações curriculares contínuas e complementares.

Os nossos Tribunais e demais agentes de prevenção e repressão da corrupção política carecem da especialização que é fulcral no combate e prevenção deste crime e fenómeno.

Apesar das diversas recomendações do GRECO e do seu acatamento, considerado em geral satisfatório, permanecem ainda algumas falhas na investigação e julgamento de atos de corrupção política. Continua a não se vislumbrar uma estratégia política coerente e harmoniosa a fim a conduzir as investigações das diversas e complexas formas deste tipo de crime.

Os poderes de inspeção e investigação dos OPC's continuam condicionados pela falta de meios humanos e material existentes e pela falta de coordenação entre os diversos serviços envolvidos. Os mecanismos de investigação não espelham, conforme nos foi possível observar através da análise das leis, portarias e decretos-lei relativos à organização, competências e estruturas orgânicas dos OPC's e do MP, a complexidade do crime, nem preveem a liberdade ou flexibilidade necessárias a uma investigação desta complexidade e variabilidade de circunstâncias.

A falta de coordenação entre os OPC's e o MP ainda é um dos obstáculos a um melhor combate e prevenção da corrupção política, visto que impede um bom funcionamento da investigação assim como beneficia a morosidade dos procedimentos.

É de frisar ainda que existe um entendimento generalizado na opinião pública que existem dois pesos e duas medidas no tocante à aplicação da Lei e da Justiça pelos Tribunais (Sousa, 2011:63). A atuação dos tribunais está descredibilizada, devendo-se este descrédito a inúmeras razões, entre as quais a complexidade no estruturamento e organização da Justiça e o desconhecimento dos cidadãos sobre o assunto, ainda que estes não se inibem, mesmo assim, de elaborar juízos de valor, e de os expressar abertamente, sobre a justiça e os tribunais (Sousa, 2011:56).

Os cidadãos entendem que a Justiça não é imparcial e que é inoperante (Sousa, 2011:62-63). A verdade é que os cidadãos ou a opinião pública criaram nestas últimas décadas uma imagem da Justiça é a imagem de um “aparelho repressivo que desde o processo de investigação até à decisão judicial, não consegue, num número muito significativo de casos, assegurar uma aplicação célere, eficaz e consequente da Lei” (Sousa, 2011:65).

Podemos concluir que o próprio descrédito da Justiça e dos Tribunais, aos olhos da sociedade, condiciona o combate da corrupção política e a sua prevenção, visto que, quanto menos os cidadãos confiam na operacionalidade da Justiça (nos OPC’s e restantes agentes judiciais e judiciários) e dos Tribunais, menos recorrerão a estes, e não irão denunciar os atos de corrupção política de que possam tomar conhecimento.

Na opinião de uma ampla parcela de cidadãos, não valerá denunciar uma situação de corrupção política porque a Justiça nada fará e de qualquer forma os agentes não serão punidos. Também este descrédito terá que ser combatido e deverão os cidadãos ser sensibilizados para efetuarem denúncias dos casos de corrupção política que possam conhecer e deverão também ser sensibilizados para as consequências que a manutenção da tolerância de atos corruptos terá nas estruturas sociopolíticas, para não falar nas económicas.

Encontrámos ainda outras falhas na área dos mecanismos de investigação e julgamento. Assim, observámos que apesar dos esforços das entidades competentes, como o CEJ, existe ainda pouca especialização dos juízes na área da corrupção política.

Afigura-se também clara a necessidade de uma reforma na Justiça (assim como em vários sectores e níveis do Estado) como indicado pelo GRECO e pelo estudo do SNI português, principalmente no tocante à agilização dos procedimentos e ao leque de competências e liberdade de atuação dos OPC’s e ao MP, em fase de Inquérito (ou a coloquialmente chamada de investigação).

O GRECO recomendou ainda na primeira avaliação que fez a Portugal, a necessidade de ser estabelecida uma “câmara” especializada para a investigação e julgamento de crimes económicos e financeiros dentro dos tribunais ordinários, de modo a que fossem colmatadas as falhas de cariz técnico e específico do julgador, devido à sua falta de conhecimento no tocante às particularidades do crime de corrupção política e do modo como este é praticado.

Por fim, segundo o estudo do Relatório do SNI português elaborado pela TI/TIAC, como também nos foi possível observar que os mecanismos político-jurídicos têm consequências práticas que necessitam de muitos aperfeiçoamentos, no tocante à operacionalidade dos mesmos. Estes relatórios e estudos têm uma importância preventiva e de sensibilização muito grande e que não poderemos deixar de relevar.

Tal como indicado e recomendado tanto nos ciclos de avaliação, do GRECO, como no Estudo/Relatório do SNI, da TI/TIAC, não será de descartar a hipótese de serem implementadas e promovidas novas medidas com vista ao melhoramento dos mecanismos político-criminais de prevenção e combate à corrupção política. Parece de concluir que deverão ser tomadas medidas com o

intuito de fomentar a transparência e a publicidade na atuação e nos procedimentos administrativos e políticos, recorrendo-se a mecanismos de controlo interno e externo para atingir estes fins, podendo ainda ser posto ao dispor do público em geral um maior volume de informações das atividades públicas e políticas neste âmbito. Deste modo estar-se-ia a promover não só a transparência como ainda se estaria a promover a sensibilização dos cidadãos para a temática da corrupção política e a incentivá-los a denunciar os casos de corrupção política, e de corrupção em geral, que possam conhecer.

Parece ainda de concluir pela importância do estudo e análise contínuos desta temática, pelo impacto negativo que a mesma tem na vida em sociedade e pelo efeito corrosivo que opera nas instituições políticas e sociais.

FONTES

- Lei nº 36/94, de 29 de setembro e os diversos diplomas que reviram esta Lei;
- "Pacote Anticorrupção" (que inclui as Leis nºs 32/2010, 35/2010, 36/2010 e 37/2010 todas de 2 de setembro e as Leis nºs 43/2010, 42/2010 e 41/2010, todas de 3 de setembro, assim como todos os diplomas que procederam a alterações a esta Lei);
- Lei nº 34/87, de 16 de julho e os diversos diplomas que reviram esta Lei;
- Lei nº2/2004, de 21 de janeiro e os diversos diplomas que reviram esta Lei;
- Lei nº19/2008, de 21 de abril;
- Lei nº54/2008 de 4 de setembro;
- Lei nº38/2009, de 20 de abril;
- Circular nº4/2010;
- Lei nº60/98, de 27 de agosto;
- Portaria nº386-B/99, de 25 de maio;
- Lei nº108/2001, de 20 de julho;
- Lei nº60/98, de 27 de agosto e os diversos diplomas que a regulam e reviram esta Lei;
- Lei nº37/2008, de 6 de agosto e os diversos diplomas que a regulam e reviram esta Lei;
- Lei nº53/2007, de 31 de agosto e os diversos diplomas que a regulam e reviram esta Lei;
- Lei nº3/99, de 13 de janeiro e Lei nº 52/2008;
- Código Penal (Lei nº48/95, de 15 de março, nas suas diversas versões);
- Código Processual Penal (Decreto-Lei nº78/87, de 17 de fevereiro, nas suas diversas versões);
- Lei nº 7/93, de 1 de março;
- Lei nº2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações efetuadas pelas Leis nºs. 51/2005, 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro e 49/2012;
- Estatísticas oficiais e disponibilizadas pela Direção-Geral da política de Justiça de Portugal, no site <http://www.siej.dgpj.mj.pt/> e por intermédio de contacto, por correio eletrónico, relativas a crimes de corrupção política;
- Relatórios de avaliação e de conformidade originados pelos três ciclos de avaliação do GRECO, todos consultáveis no diretório oficial *online* desta Organização, nomeadamente no site http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp;
- Convenção contra a corrupção da Organização das Nações Unidas;
- Convenção Penal sobre a corrupção, do Conselho da Europa;
- Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia;
- Relatório do SNI português, elaborado pela TI/TIAC, com colaboração de outras entidades nacionais, de maio de 2012;

- Dados disponíveis no diretório do Parlamento português:
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>;
- Guião de Boas Práticas para a Prevenção e o Combate à Corrupção na Administração Pública, de 2011, disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/guia_cplp.pdf.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Francisco (2004), “Imunidades dos titulares de órgãos políticos de soberania” em FDUL, CDL-OA (orgs.), Goethe Institut (colab.) e Palma, M^a Fernanda (coord. científica), *Jornadas de Direito Processo Penal e Direitos Fundamentais*, Almedina, Coimbra;
- Albuquerque, Paulo (2004) “O que é a política criminal, porque precisamos dela e como a podemos construir?” comunicação na Conferência sobre *A Reforma da justiça criminal em Portugal*, organizada pelo Instituto Francisco Sá Carneiro, no dia 24 de novembro de 2004, *sine loco*;
- Almeida, Carlos Rodrigues de (2010), “Criminalidade organizada e corrupção” em Palma, Maria Fernanda (coord. científica), Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes (orgs.) (2010), *2º Congresso de Investigação Criminal*, ASFIC/PJ e IDPCC/FDUL, Almedina, Coimbra;
- Alta Autoridade contra a corrupção (org.) (1990) *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção – Textos de apoio*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições Alta Autoridade contra a Corrupção, Lisboa;
- Alta Autoridade contra a corrupção (org.) (1991) *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACC, Lisboa;
- Araújo, Felipe Dantas de (2011) “Corrupção e novas concepções de direito punitivo: rumo a um direito de intervenção anticorrupção?”, DOI: 10.5102/rdi.v8i2.1543 (Online).
Disponível em <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/rdi/article/view/1543/1434>;
- Assembleia da Republica Biblioteca (ARB) (1993), “O conceito de Corrupção. Alguns Elementos”, I – Documentos, *Cadernos de Informação, Série III, Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*, 6, abril;
- Banakar, Reza e Mark Travers (ed.) (2005), “Theory and Method in socio-legal research”. *Oñati International Series in Law and Society*, Hart Publishing, Oñati I.I.S.L, 1ª edição;
- Booth, Wayne C. e Gregory G. Colomb e Joseph M. Williams (1995) *The craft of research*, The University of Chicago Press, 1ª edição, Chicago & London;
- Canotilho, J.J. Gomes (2007a) *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed. Almedina, Coimbra.
- Canotilho, J.J. Gomes (2007b) *Um olhar jurídico-constitucional sobre a judicialização da política e a politicização da justiça - Tópicos para uma intervenção sobre o Poder Judiciário*, (Online).
Disponível em http://www.stj.pt/ficheiros/coloquios/jspp_gomescanotilho.pdf;
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (1991a) *Fundamentos de Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra;
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (1991b) *Os poderes do presidente da República*, Coimbra Editora, Coimbra;
- Carvalho, Nuno Vieira de (2006) *As Estatísticas Criminais e os ‘crimes Invisíveis’*, Universidade Nova de Lisboa (Online).
Disponível em www.psicologia.com.pt.
- Cervo, A.L. e P.A. Bervian, (1983), *Metodologia Científica*, Edições McGraw-Hill, 3ª edição, São Paulo;
- Costa, Alfredo Bruto (1990), “A corrupção e as condições sociais, económicas e políticas” em Alta Autoridade contra a Corrupção, *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACC, Lisboa;
- Costa, António Manuel (1987) *Sobre o crime de Corrupção*, Livraria Almedina, Coimbra;
- CPC (2013) *Comunicações recebidas no CPC em 2012*, Análise descritiva (Online)
Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio_comunicacoes_recebidas_2012.pdf.
- Crespo, Vítor Pereira (1991) “Intervenção” em Alta Autoridade contra a Corrupção, *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACC, Lisboa;

- Cura, António Alberto (2011) *Curso de Organização Judiciária*, Coimbra Editora, Grupo Wolters Kluwer, Coimbra;
- Demo, Pedro (1995) *Metodologia Científica em Ciências Sociais*, 3ª Edições, Editora Alves, São Paulo;
- Dias, Jorge Figueiredo (1991) “A Corrupção e a lei penal” em Alta Autoridade contra a Corrupção, *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACC, Lisboa;
- Díez-Picazo, Luís Maria (2000) *La criminalidad de los gobernantes*, Biblioteca de Bolsillo, Crítica, 2ª edição, Barcelona.
- Dunn, John, “Situating Democratic Political Accountability”, chapter 11, em Adam Przeworski e Susan Carol (org.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press;
- Eco, Umberto (2003) *Como se faz uma tese em Ciências Humanas*, Editorial Presença, 10ª edição, Lisboa;
- Ferreira, Eduardo Viegas (1998) *Crime e Insegurança em Portugal – Padrões e tendência, 1985-1995*, Celta, Oeiras;
- Ferreira, Eduardo Viegas e Maria de Lurdes Baptista (1992) “Práticas de corrupção na sociedade portuguesa contemporânea”, em *Polícia e justiça*, 3-4, Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais, Lisboa;
- Filgueiras, Fernando (2006) *Corrupção na Política, Perspectivas Teóricas e Metodológicas*, (Online).
Disponível em:
<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/banco%20artigos/Judici%20E1rio%20e%20rela%20E7%F5es%20entre%20Poderes/Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>
- Gabinete para as Relações Internacionais Europeias e de Cooperação (GRIEC), PJ e Ministério da Justiça, Prevenir a Corrupção (2007) *Um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos*. Edição do GRIEC, Lisboa
Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/publicacoes/prevenir-a-corrupcao/downloadFile/file/Prevenir_a_Corrupcao.pdf?nocache=1222420597.81
- Gomes, Carla Amado (1998) *As Imunidades Parlamentares no Direito Português*, Coimbra Editora, Coimbra;
- Gomes, Carla Amado (1999) “Por uma menor impunidade dos parlamentares. Notas à Lei nº45/99, de 16 de junho”. Separata da *Revista do Ministério Público*, 79, Editora Minerva, Lisboa;
- Haller, Dieter e Cris Shore (ed.) (2005) *Corruption – Anthropological Perspectives*, Pluto Press, Ann Arbor;
- Hobbes, Thomas (1995) *Leviathan*, Imprensa Nacional da Moeda, Lisboa;
- Instituto de Direito penal económico e europeu (2009) *Direito Penal Económico e Europeu: Textos doutrinários*, III, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra.
- Lancaster, Thomas D. e Gabriella R. Montinola (2001) “Comparative Political Corruption: Issues of Operationalization and Measurement.”, *Studies in Comparative International Development*, Fall 2001, v.36, 3, pp. 3-28. (Online)
Disponível em http://www.relooney.info/EconIntel_213.pdf.
- Lomba, Pedro, (2008) *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra Editora, Coimbra;
- Lopes, José Mouraz (2011) *O Espectro da Corrupção*, Almedina, Coimbra.
- Lourenço, Nelson e Manuel Lisboa (1998) *Dez anos de crime em Portugal – análise longitudinal da criminalidade participada às polícias (1984-1993)*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa;
- Maia, António (2003) *A percepção social sobre a corrupção em Portugal: o papel da imprensa* (Online)
Disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/maia-antonio-a-percepcao-social-sobre-a-corrupcao-em-portugal.pdf>
- Maia, António (2011) *A propósito da questão da Corrupção – um contributo para a caracterização do discurso*

- social*. Estudo sociológico para a caracterização de alguns vetores constitutivos do discurso social dos portugueses sobre a problemática das práticas de corrupção. (Online).
Disponível em: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/A_proposito_da_questao_da_Corruptao.pdf.
- Maia, António, (2004), “Os Números da Corrupção em Portugal” em *Polícia e Justiça – Branqueamento de Capitais*, Coimbra Editora, Coimbra, 83 - 129;
- Maia, António, (2008), *Corrupção: Realidade e Percepções – o papel da imprensa*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa (Online)
Disponível em <http://chile.unisinos.br/pag/maia-antonio-corruptao-realidade-e-percepcoes.pdf>
- Mata-Mouros, Maria de Fátima (2006) “A luta contra a fraude e a corrupção na perspectiva do juiz”. *Polícia e Justiça*, 8, 3ª Série (jul-dez.2006), p.19-42.
- Melo, António Moreira Barbosa de (1991), “Sociedade e Corrupção” em Alta Autoridade contra a Corrupção, *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACCC, Lisboa;
- Mesquita, Mário e José Pedro Castanheira, Miguel Sousa Tavares e Vítor da Cunha Rego (1991) “Corrupção e opinião pública” em Alta Autoridade contra a Corrupção, *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACCC, Lisboa;
- Miranda, Jorge (2001) “Imunidades Constitucionais e crimes de responsabilidade”. *Revista Direito e Justiça*, da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, XV, tomo 2, pág. 27-48, Lisboa;
- Miranda, Jorge (2004) *Manual de Direito Constitucional*, tomo III e V, Coimbra Editora, Coimbra;
- Morgado, Maria José e José Vegar (2003) *O inimigo sem rosto na fraude e corrupção em Portugal*, Dom Quixote, Lisboa?
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.) (2003) *Ética e Administração – como modernizar os Serviços Públicos?*, Celta, Oeiras;
- Oliveira Marques, A.H. de (1990), “Corrupção e História” em Alta Autoridade contra a Corrupção (AACCC) *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção - Intervenções*, 26 e 27 de janeiro de 1990, Edições AACCC, Lisboa;
- Oliveira, Calado de (2006) “Prevenção: um instrumento essencial no combate à Corrupção”. *Polícia - Coimbra 2006*, 7, 3ª Série (jan-junho 2006), p.49-63)
- Palma, Maria Fernanda (1993) “Responsabilidade Política e Responsabilidade Penal”. *Revista Sub Judice/Ideias*, maio/agosto, 6, 5 e ss;
- Palma, Maria Fernanda (coord. científica), Dias, Augusto Silva e Paulo de Sousa Mendes (orgs.) (2010), 2º *Congresso de Investigação Criminal*, ASFIC/PJ e IDPCC/FDUL, Almedina, Coimbra;
- Pinto, Frederico de Lacerda da Costa (1998) “A intervenção penal na corrupção administrativa e política”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. XXXIX, 2, Coimbra Editora, Lisboa;
- Pinto, Frederico de Lacerda da Costa (2009), “A intervenção penal na Corrupção Administrativa e política”, em Anabela Miranda Rodrigues et al. (orgs.), *Direito Penal Económico e Europeu: Textos doutrinários*, III, Instituto de Direito penal económico e europeu, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra;
- Poeschl, Gabrielle e Raquel Ribeiro (2010) “Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção”. *Análise Social*, XLV (196), 419-445 (Online).
Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aso/n196/n196a01.pdf>.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and reform*, XIV, Cambridge University Press, Cambridge;

- Santos, Boaventura S. (direção científica) (1998) *Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, v.1 – A Justiça Cível e Penal*, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Santos, Boaventura S. (direção científica) (2001) *A Administração e gestão da Justiça – Análise comparada das tendências de Reforma*, Edição Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Santos, Boaventura S. e Maria M. Leitão, João Pedroso e Pedro Ferreira (1996) *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*, Edições Afrontamento, Porto;
- Santos, Cláudia (2009a) “A corrupção: da luta contra o crime na intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador” em ANDRADE, Manuel da Costa. *Liber discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra Editora, Coimbra, pp.349-373;
- Santos, Cláudia (2009b), “A Corrupção. Da luta contra o crime na intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da Jurisprudência e do Legislador”, em Anabela Miranda Rodrigues *et al.* (orgs.), *Direito Penal Económico e Europeu: Textos doutrinários*, III, Instituto de Direito Penal económica e europeu, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra;
- Santos, Cláudia Cruz (2010), “Notas breves sobre os crimes de corrupção de agentes públicos: considerações em torno do presente e do futuro do seu regime jurídico”. *Julgar-Lisboa*, 11 (maio-agosto), p.51-58;
- Santos, Cláudia Cruz e Cláudio Bidino e Débora Thaís (2009) *A CORRUPÇÃO, Reflexões (a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu Regime jurídico-criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra;
- Sousa e João Triães (2008) *Corrupção e os Portugueses – Atitudes - Práticas - Valores*, RCP Edições, Lisboa;
- Sousa, Luís (2011) *Corrupção*, Ensaios da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa;
- Sousa, Luís de e João Triães (2007) *Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal* (Online)
Disponível em <http://www.obercom.pt/client/?newsId=369&fileName=obf3.pdf>;
- Souza, Concelina H. de (1996) *crimes de corrupção praticados por titulares de cargos políticos*. Relatório de Seminário do Mestrado em Direito Penal, Lisboa, FDUL;
- Tavares, José F.F. (2002) *Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade*, Síntese da intervenção produzida no Colóquio Internacional sob o tema Administração e cidadania: modernização dos Serviços Públicos, ISCTE, Lisboa, 23-24 maio de 2002, disponibilizado pelo Autor;
- Vieira, Jorge Blascovicki (2005) “Estado, sociedade civil e accountability”. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v.26, 1, p.605-626 (Online)
Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2095/2477>;

Diretórios institucionais online consultados:

- <http://integridade.transparencia.pt/?q=faq>;
- <http://integridade.transparencia.pt/?q=blog/estudo-sistema-nacional-de-integridade-lan%C3%A7ado-7-de-maio>;
- <http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/8220-pacote-8221>;
- <http://www.siej.dgpj.mj.pt/>;
- http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp;
- http://www.transparencia.pt/?page_id=1818;
- http://gestaotransparente.org/?page_id=138;

ANEXOS

ANEXO A - MOLDURAS PENAIS DOS CRIMES DE CORRUPÇÃO POLÍTICA

Estamos na presença de um crime de corrupção passiva quando o ato ou omissão é contrário aos deveres do cargo e a vantagem não for devida, sendo este punível com pena de prisão de um a oito anos (art. 373º do C.P.) e quando este comportamento não é contrário aos deveres do cargo, é punível com uma pena de um a cinco anos (art.373º do C.P.).

No caso da corrupção ativa, a conduta é punida com pena de prisão de um a cinco anos (nº1) e se o fim não for contrário aos deveres do cargo e a vantagem não lhe foi devida, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias (nº2).

Neste tipo de corrupção a pena poderá ser especialmente atenuada nos casos do artigo 364º, alínea b) que prevê que o “facto tiver sido praticado para evitar que o agente, o cônjuge, um adotante ou adotado, os parentes ou afins até ao 2.º grau, ou a pessoa, de outro ou do mesmo sexo, que com aquele viva em condições análogas às dos cônjuges, se expusessem ao perigo de virem a ser sujeitos a pena ou a medida de segurança”. No caso dos titulares de cargos políticos, o agente é punido com pena de prisão de dois a oito anos, e quando o fim não é contrário, o agente será punido com pena de prisão de dois a cinco anos.

Um crime de corrupção ativa praticado por um titular de cargo político é punido com pena de prisão de dois a cinco anos, no caso de o fim ser contrário aos deveres e funções do cargo, e até cinco anos, no caso de não serem contrários.

É de realçar a diferença entre as molduras penais dos crimes praticados por funcionários e os praticados por titulares de cargos políticos. Esta diferença verifica-se também pela maior proximidade e relação de confiança destes últimos com os cidadãos e pela maior gravidade que existe na conduta corrupta dos titulares de cargos políticos que são agentes com maiores responsabilidades e obrigações perante os cidadãos do que a maioria dos funcionários, não esquecendo que são agentes com maior poder e influência política e social devido ao cargo que ocupam.

Está previsto que o crime de peculato ocorre quando um funcionário “ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular” (nº1, do art.375º do C.P.) quando este “lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções” (nº1, do mesmo art.) e será punido com pena de prisão de um a oito anos (nº1 do mesmo art.). No caso de os valores ou objetos referidos no número anterior forem de diminuto valor nos termos do artigo 202º, alínea c) do C.P.C. (ou seja, inferiores a 102€), o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa (nº2, do artigo 375º do C.P.).

No caso de um funcionário que dê de empréstimo, empenhe ou, de qualquer forma, onere valores ou objetos referidos no n.º 1 do artigo 375º do C.P., este será punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa, novamente se pena mais grave lhe não couber por força de outra

disposição legal (nº3 do art.375º do C.P.). No caso do titular de cargo político que cometa o crime de peculato, nos termos previstos do nº1 do artigo 19º da Lei nº34/87, de 16 de julho, será punido em pena de prisão de três a oito anos e multa até 150 dias. Se o titular de cargo político cometer as práticas descritas no nº2, do artigo 19º, que corresponde *mutatis mutandis* ao nº2 do artigo 375º do C.P., este será punido com pena de prisão de um a quatro anos e de multa até 80 dias.

No caso do crime de concussão, ou seja, no caso em que um funcionário “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” (nº1 do artigo 379º do C.P.) será punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.

No entanto, se este facto for praticado com violência e ameaça com mal importante, ou por meio destes, o agente será punido com pena de prisão de 1 a 8 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal (nº2 do artigo supra referenciado).

O crime de abuso de poder prevê uma pena de prisão até três anos no caso de um funcionário público, fora dos outros casos já previstos em artigos anteriores, entre os quais os já explicados supra, “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” (artigo 382º do C.P.).

No art.372º do C.P. (crime de recebimento indevido) prevê que o agente que no exercício das suas “funções ou por causa delas, 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, que não lhe seja devida, é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias” (nº1, do art.372º do C.P.) e no caso do agente que “der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias” (nº2 do mesmo artigo).

Não serão incluídas nestes números as condutas que sejam socialmente adequadas e conformes aos usos e costumes da sociedade portuguesa (nº3). No caso dos titulares de cargos políticos estas penas sobem para pena de prisão de um a cinco anos, nos casos do nº1 do artigo 16º, que corresponde *mutatis mutandis* ao nº1 do artigo 372º do C.P., e para pena de prisão até cinco anos ou pena de multa até 600 dias. Mantém-se, porém, o previsto no nº3 do artigo 372º do C.P. no tocante aos titulares de cargos políticos (nº3 do artigo 16º da Lei nº34/87, de 16 de julho).

**ANEXO B – DIPLOMAS INTERNACIONAIS ADOTADOS POR PORTUGAL, NO ÂMBITO DO COMBATE E
PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO (2000-2011)**

Entre muitos outros diplomas foram adotados, no âmbito da prevenção e combate da corrupção:

- Convenção das Nações Unidas contra a corrupção;
- Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional;
- Convenção relativa ao branqueamento, detenção, apreensão e perda dos produtos do crime, do Conselho da Europa;
- Convenção penal sobre a corrupção, do Conselho da Europa;
- Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia;
- Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais;
- Convenção da UE relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias,;
- Convenção do Conselho da Europa relativa ao branqueamento, deteção, apreensão e perda dos produtos do crime e ao financiamento do terrorismo;
- Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22/7/2003 (relativa ao combate à corrupção no sector privado);
- Diretiva 2005/60/CE do Parlamento e do Conselho europeus;
- Diretiva 2006/70/CE da Comissão Europeia;
- Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho Europeu; e
- Decisão 2008/852/JAI do Conselho Europeu.

ANEXO C - MECANISMOS LEGISLATIVOS DE COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO POLÍTICA

I. Diplomas aprovados no âmbito da corrupção política, entre 2000 e 2011³¹:

Quadro C.I.1 -Legislatura nº VIII (25/10/1999 a 04/04/2002):

Tipo	Nº	Ano	Leg.	S.L.	Título
Decreto da Assembleia	173/VIII		VIII	3	Décima primeira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, e alterado pela Lei n.º 6/84, de 11 de maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 132/93, de 23 de abril, e 48/95, de 15 de março, e pelas Leis n.ºs 65/98, de 2 de setembro, 7/2000, de 27 de maio, 77/2001, de 13 de julho, e 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de agosto, primeira alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 347/89, de 12 de outubro, 6/95, de 17 de janeiro, 20/99, de 28 de janeiro, 162/99, de 13 de maio, 143/2001, de 26 de abril e pela Lei n.º 13/2001, de 4 de julho (Altera o regime jurídico dos crimes de tráfico de influência e de corrupção)
Lei	108/2001	2001			Décima primeira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, e alterado pela Lei n.º 6/84, de 11 de maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 132/93, de 23 de abril, e 48/95, de 15 de março, e pelas Leis n.ºs 65/98, de 2 de setembro, 7/2000, de 27 de maio, 77/2001, de 13 de julho, e 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de agosto, primeira alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 347/89, de 12 de outubro, 6/95, de 17 de janeiro, 20/99, de 28 de janeiro, 162/99, de 13 de maio,

³¹ Fonte: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, acessado a 1 de maio de 2013, com os termos “corrupção política” e “corrupção” nos campos de pesquisa.

					143/2001, de 26 de abril e pela Lei n.º 13/2001, de 4 de julho (Altera o regime jurídico dos crimes de tráfico de influência e de corrupção)
Resolução			VIII	3	Aprova, para ratificação, a "Convenção Penal sobre a Corrupção", do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em 30 de abril de 1999
Resolução			VIII	3	Aprova, para ratificação, a 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 26 de maio de 1997
Resolução da AR	72/2001	2001			Aprova, para ratificação, a 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 26 de maio de 1997
Resolução da AR	68/2001	2001			Aprova, para ratificação, a "Convenção Penal sobre a Corrupção", do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em 30 de abril de 1999

Quadro C.I.2 - Legislatura n.º X (10/03/2005 a 14/10/2009):

Tipo	N.º	Ano	Leg.	S.L.	Título
Decreto da Assembleia	238/X		X	3	Conselho de Prevenção da Corrupção
Decreto da Assembleia	195/X		X	3	Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, à décima sétima alteração à Lei Geral Tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril

Lei	54/2008	2008			Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)
Lei	19/2008	2008			Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril
Resolução da AR	47/2007	2007			Aprova a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003
Resolução			X	2	Aprova a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003

Quadro C.I.3 - Legislatura nº XI (15/10/2009 a 19/06/2011):

Tipo	Nº	Ano	Leg.	S.L.	Título
Resolução			XI	1	Medidas de combate à corrupção
Resolução			XI	1	Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção
Resolução			XI	1	Constituição de uma comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate.
Resolução da AR	91/2010	2010			Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção
Resolução da AR	18/2010	2010			Medidas de combate à corrupção

Resolução da AR	1/2010	2010			Constituição de uma comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate
------------------------	---------------	------	--	--	---

II. Iniciativas legislativas no âmbito da Corrupção Política, entre 2000 e 2011:

Quadro C.II.4 - Legislatura nº VIII (25/10/1999 a 04/04/2002):

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	345/VIII	2	Altera a Lei nº112/99 de 3 de agosto.	PCP
Proposta de Lei	94/VIII	2	Estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira	Governo
Proposta de Lei	91/VIII	2	Altera o regime jurídico dos crimes de tráfico de influência e de corrupção	Governo
Proposta de Lei	64/VIII	2	Transpõe para o Direito Interno a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, aprovada em Paris em 17 de dezembro de 1997, sob a égide da O.C.D.E.	Governo
Proposta de Resolução	74/VIII	2	Aprova, para ratificação, a 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 26 de maio de 1997	Governo
Proposta de Resolução	73/VIII	2	Aprova, para ratificação, a "Convenção Penal sobre a Corrupção", do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em 30 de abril de 1999	Governo
Projeto de Resolução	71/VIII	1	Promove medidas urgentes para o combate a ineficiência e falta de transparência na administração fiscal.	BE

Quadro C.II.5 - Legislatura nº X (10/03/2005 a 14/10/2009):

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	775/X	4	Adota um programa nacional de prevenção da corrupção e da criminalidade económica e financeira.	PCP
Projeto de Lei	761/X	4	Altera o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, em matéria de corrupção.	BE
Projeto de Resolução	475/X	4	Recomenda ao Governo a inclusão, na Proposta de Lei que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, de orientação para que o Ministério Público promova, nos crimes de corrupção, a aplicação dos mecanismos de atenuação especial, dispensa da pena e suspensão provisória do processo relativamente a corruptores que colaborem com a justiça	PSD
Proposta de Lei	288/X	4	Aprova o regime jurídico da emissão e execução de decisões de perda de instrumentos, produtos e vantagens do crime, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão-Quadro n.º 206/783/JAI, do Conselho, de 6 de outubro de 2006, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda, com a redação que lhe foi dada pela Decisão-Quadro n.º 2009/299/JAI do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009.	Governo
Projeto de Lei	540/X	3	Conselho de Prevenção da Corrupção	PS
Projeto de Lei	362/X	2	Altera legislação no sentido do reforço dos instrumentos de combate à corrupção.	PS
Projeto de Lei	360/X	2	Adota medidas legais de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira.	PCP
Projeto de Lei	358/X	2	Determina a divulgação dos resultados dos instrumentos de combate à corrupção e a sua comunicação ao parlamento.	BE
Projeto	357/X	2	Define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como	BE

de Lei			medida preventiva de combate ao abuso de poder e à corrupção.	
Projeto de Lei	355/X	2	Altera os artigos 372.º e 374.º do Código Penal, relativos aos crimes de corrupção e revoga o artigo 373.º do mesmo código.	BE
Projeto de Lei	354/X	2	Altera as disposições da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, relativas à corrupção.	BE
Projeto de Lei	345/X	2	Combate à corrupção	PSD
Projeto de Lei	341/X	2	Aprova alterações ao Código Penal e a legislação penal avulsa sobre prevenção e repressão da corrupção	PS
Projeto de Lei	340/X	2	Providências de combate à corrupção mediante gestão preventiva dos riscos da sua ocorrência	PS
Projeto de Resolução	183/X	2	Medidas de combate à corrupção.	CDS-PP
Projeto de Resolução	178/X	2	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Resolução n.º 58/4 da Assembleia-Geral da ONU, de 31 de outubro de 2003.	PCP
Projeto de Resolução	177/X	2	Prevenção da Corrupção.	PSD
Proposta de Resolução	48/X	2	Aprova a Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003.	Governo
Projeto de Lei	306/X	1	Aprova alterações ao Código Penal e a legislação penal avulsa sobre prevenção e repressão da corrupção.	PS
Projeto de Lei	305/X	1	Providências de combate à corrupção mediante gestão preventiva dos riscos da sua ocorrência	PS

Quadro C.II.6 - Legislatura nº XI (15/10/2009 a 19/06/2011):

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	511/XI	2	Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril, do Controle Público da Riqueza dos titulares de Cargos Públicos.	BE
Projeto de Lei	489/XI	2	Procede à 26.ª alteração ao Código Penal e à quarta alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de junho, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de Cargos Políticos.	PS ,PSD ,CDS-PP ,PCP ,BE
Proposta de Resolução	46/XI	2	Aprova o Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, adotado em Estrasburgo, a 15 de maio de 2003.	Governo
Projeto de Lei	228/XI	1	Aditamento à Lei que regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, (segunda alteração à Lei n.º 93/99, de 14 de julho, alterada pela Lei n.º 29/2008, de 4 de julho).	PCP
Projeto de Lei	222/XI	1	Procede à segunda alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, (crimes da responsabilidade de titulares de Cargos Políticos)	PS
Projeto de Lei	220/XI	1	Procede à vigésima quarta alteração ao Código Penal.	PS
Projeto de Lei	111/XI	1	Altera a Lei n.º 34/87, de 16 de julho (crimes de responsabilidade de titulares de Cargos Políticos), consagrando medidas legislativas que visam reforçar a eficácia do combate à corrupção.	CDS-PP
Projeto de Lei	109/XI	1	Clarifica o regime jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (Lei n.º 64/93, de 26 de agosto) e o regime do controlo de riqueza dos titulares de Cargos Políticos (Lei n.º 4/83, de 2 de abril).	CDS-PP

Projeto de Lei	108/XI	1	Altera o Código Penal, consagrando medidas legislativas que visam reforçar a eficácia do combate à corrupção.	CDS-PP
Projeto de Lei	90/XI	1	Combate a corrupção	PSD
Projeto de Lei	44/XI	1	Altera o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, em matéria de corrupção.	BE
Projeto de Resolução	216/XI	1	Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção.	PS ,PSD ,CDS-PP ,BE ,PCP
Projeto de Resolução	38/XI	1	Medidas de combate à corrupção	CDS-PP
Projeto de Resolução	36/XI	1	Audição Parlamentar de avaliação da prevenção e do combate à corrupção.	CDS-PP
Projeto de Resolução	26/XI	1	Constituição de uma Comissão Eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate	PSD

Quadro C.II.7 - Legislatura nº XII (20/06/2011 a ...):

Tipo	Nº	SL	Título	Autoria
Projeto de Lei	113/XII	1	Quadro de referência para a elaboração dos códigos de conduta e de ética para a prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas	PS