



Universidade de Évora

Departamento de Gestão

O papel do Tribunal de Contas na prevenção da corrupção e da fraude no Sector Público

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Gestão – especialização de Sector Público e Administrativo

Célia Margarida Prego Alves

Trabalho realizado com a co-orientação de

Conselheiro José F. F. Tavares

e

Professor Doutor Jorge Alves de Faria

Évora, 2010

O papel do Tribunal de Contas na prevenção da corrupção e da fraude no Sector Público

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Gestão – especialização de Sector Público e Administrativo

Célia Margarida Prego Alves

Trabalho realizado com a co-orientação de

Conselheiro José F. F. Tavares

e

Professor Doutor Jorge Alves de Faria



186622

AGRADECIMENTOS

Para levar a bom porto o trabalho que se apresenta e como nem sempre se consegue fazer o que nos propomos de forma isolada, até porque vivemos em sociedade, fui agraciada pela ajuda de familiares e amigos, que não poderei deixar de mencionar.

Assim, reservo, sem qualquer dúvida e não querendo parecer um lugar-comum, o meu primeiro agradecimento à minha Mãe, a qual sempre me inculuiu o espírito lutador, me passou os valores com que hoje me pauto, e por tudo o resto.

À Fernanda, pela força e disponibilidade em substituir-me em alguns compromissos e tarefas que deveríamos ter repartido.

Ao Fernando, Henrique, Dr. António Maia e Dra. Marina Fonseca, por todo o material fornecido e por se mostrarem sempre disponíveis.

A todos os que comigo conviveram durante este período e desculparam os momentos (raros) em que não consegui manter o sangue tão frio quanto deveria.

Ao Conselheiro José Tavares, por ter aceitado e colaborado na elaboração desta obra, servindo-me os seus ensinamentos e observações a ter sempre em conta, quer na vida pessoal, quer na profissional.

RESUMO

Estando na ordem do dia os fenómenos da corrupção e crimes conexos, largamente divulgados nos meios de comunicação social, não significa que os mesmos tenham surgido recentemente. Na verdade, a forma e a frequência com que são noticiados, poderá indicar que se está perante práticas novas, desencadeadas com o desenvolvimento das sociedades modernas.

Estudámos os fenómenos da corrupção e da fraude, pretendendo conhecer o seu conceito, as suas implicações na sociedade, mais concretamente no âmbito da gestão, e a posição de Portugal no *ranking* mundial da corrupção, publicado pela *Transparency International*.

Procedeu-se, ainda, à distinção entre as entidades vocacionadas para a prevenção e a repressão daqueles fenómenos, de modo a entender qual o contributo que o Tribunal de Contas, como Instituição Superior de Controlo, poderá oferecer no tocante aos domínios da corrupção e da fraude, praticados no Sector Público (Administrativo e Empresarial).

PALAVRAS - CHAVE:

Corrupção, Fraude, Área de risco, Tribunal de Contas (TC)

ABSTRACT

The contribution the Tribunal de Contas in prevention of corruption and fraud in Public Sector

Being on the agenda of the phenomena of corruption and related crimes, widely publicized in the media, does not mean they have emerged recently. Indeed, form and frequency with which they are reported may indicate that we are in the presence of new practices, triggered by the development of modern societies.

We studied the phenomena of corruption and fraud, claiming to know the concept, its implications on society, specifically in the field of management, and the position of Portugal in the world ranking of corruption published by Transparency International.

In addition we proceeded to the distinction between the entities focused on prevention and repression of those phenomena in order to understand what contribution the Tribunal de Contas, as a Supreme Audit Institution may offer with respect to the fields of corruption and fraud practiced in the Public Sector (and Business Administration).

KEYWORDS:

Corruption, Fraud, Risk area, Tribunal de Contas (TC)

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS.....	VIII
LISTA DE QUADROS	X
1. INTRODUÇÃO	1
2. METODOLOGIA ADOPTADA.....	7
3. A CORRUPÇÃO E A FRAUDE	15
3.1. CONCEITOS.....	15
3.2. ORIGENS DOS FENÓMENOS, SUA INCIDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO	25
3.3. ÁREAS DE RISCO	34
3.4. TIPOS DE CORRUPÇÃO E DE FRAUDE.....	39
3.5. INDICADORES DE FRAUDE E DE CORRUPÇÃO.....	43
3.6. IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS	49
3.7. SANÇÕES. PRESCRIÇÃO E ABSOLVIÇÃO	56
3.8. <i>RANKING</i> MUNDIAL DA CORRUPÇÃO	66
4. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS.....	69
5. AS ENTIDADES DE COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO	77
5.1. NOTA PRELIMINAR. PREVENÇÃO E REPRESSÃO	77
5.2. ENTIDADES VOCACIONADAS PARA A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	78
5.3. ENTIDADES VOCACIONADAS PARA A REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO	80
6. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NOS DOMÍNIOS DA CORRUPÇÃO E DA FRAUDE NO SECTOR PÚBLICO	85
7. CONCLUSÕES.....	101
BIBLIOGRAFIA.....	109
OUTROS ELEMENTOS DE ESTUDO.....	113
LEGISLAÇÃO	114

LISTA DE ABREVIATURAS

Siglas e abreviaturas	Descrição
Art.º	Artigo
BM	Banco Mundial
CGU	Corregedoria Geral da União
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPI	<i>Corruption Perceptions Index</i> / Índice de percepção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCIAP	Departamento Central de Investigação e Acção Penal
Dec-Lei	Decreto-Lei
DECOMTEC	Departamento de Competitividade e Tecnologia
DIAP	Departamento de Investigação e Acção Penal
DSEJI	Direcção de Serviços de Estatística da Justiça e Informática
EIU	Unidade de Inteligência Económica
FAIML	<i>Fight Against corruption and International Money Laundering</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GI	<i>Global Insight</i>
GRECO	<i>Group of States Against Corruption</i>
GRIEC	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça
IAU	<i>International Audit Unit</i>
ICAC	<i>Independent Commission Against Corruption</i>
IIA	<i>The Institute of International Auditors</i>
IMD	<i>Institute for Management Development</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISC	Instituições Superiores de Controlo
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
n.º	Número
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
p.	Página
pp.	Páginas
s.d.	Sem data
Séc.	Século
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial

Siglas e abreviaturas	Descrição
TC	Tribunal de Contas
TI	<i>Transparency International</i>
UNCC	Unidade Nacional de Combate à Corrupção
WEF	<i>World Economic Forum</i>

LISTA DE QUADROS

QUADRO N.º 1 - CRIMES ECONÓMICO-FINANCEIROS.	17
QUADRO N.º 2 - PENAS PREVISTAS NO CÓDIGO PENAL PARA OS CRIMES DE CORRUPÇÃO	56
QUADRO N.º 3 – RELAÇÃO ENTRE ARGUIDOS E CONDENADOS ENTRE 2003 E 2006	63

1. INTRODUÇÃO

Na sequência das medidas propostas pela Convenção da Organização das Nações Unidas contra a corrupção (também conhecida por Convenção de Mérida), que ocorreu em 31 de Outubro de 2003 (aprovada e ratificada por Portugal)¹, foi publicada, no “Diário da República”, em 4 de Setembro de 2008, a Lei n.º 54/2008, que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), o que mostra a importância cada vez maior do fenómeno da corrupção em todos os domínios.

No entanto, assiste-se diariamente a uma maior divulgação, nos meios de comunicação social, de novos casos de corrupção e crimes conexos, em Portugal e em muitos outros países, o que pode indicar que se está na presença de novas práticas, desencadeadas pelo desenvolvimento das sociedades modernas. Mas, o que talvez se esteja a presenciar é a existência de métodos cada vez mais sofisticados e que envolvem mais entidades ao nível mundial.

Esta questão é de extrema importância na medida em que, ao ser praticado o crime de corrupção (ou conexo), não está a ser lesado apenas um indivíduo mas o Estado, a Justiça e, desta forma, todo um País e a sua população. Acontece, porém, que por ser considerado um “crime sem vítima”, faz com que muitas “vítimas” ao terem conhecimento da prática de um destes crimes não os denunciem. A par disso, o facto de ser, na maioria das vezes, praticado quando não há testemunhas, a sua prova é muito mais difícil de conseguir.

A este propósito, confessa-nos Morgado e Vegar (2007):

A invisibilidade da grande corrupção foi das primeiras lições que me foram dadas pelos operacionais do combate ao crime económico, na minha breve comissão na PJ/DCICCEF. Nos primeiros dias desse meu desempenho, os polícias explicaram-me que aquele trabalho de investigação não era como os outros no crime comum, ou no tráfico de droga, onde o inimigo tinha um nome, um sítio, uma cara. O inimigo que enfrentavam ali, no crime económico, todos os dias, era um inimigo sem rosto, não localizável ou identificável através dos métodos de investigação tradicionais (p. 15).

¹ Encontrando-se, entre elas, no seu art.º 5.º, a criação de um órgão independente, encarregado de prevenir a corrupção.

A criação daquele Conselho de Prevenção, que funciona, de forma independente, junto do Tribunal de Contas (TC), visa, nomeadamente²,

recolher e organizar informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção activa e passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócio, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisição de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial.

Pelo exposto, considera-se pertinente, no quadro das funções do Tribunal de Contas, investigar sobre:

O papel do Tribunal de Contas na prevenção da corrupção e da fraude no Sector Público

Tendo por base o interesse em focar a actividade realizada pelo TC e o fenómeno da corrupção e crimes conexos, pensou-se em investigar o combate à fraude e à corrupção, em termos gerais. No entanto, aqui caberiam não só as práticas da Administração Pública, mas também da administração privada.

Neste sentido, e estando também sujeitos ao âmbito de acção do CPC o Sector Público Administrativo (SPA) e o Sector Público Empresarial (SPE), optou-se por restringir o âmbito do nosso estudo, visto o CPC ser a entidade “(...) *que desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas*”, conforme o art.º 1.º da Lei n.º 54/2008.

Uma vez que o CPC funciona junto do TC, embora sendo uma entidade independente, leva-nos a interrogar em que medida esta Instituição pode interferir no âmbito destes tipos de crime.

Sendo esta a questão fulcral do nosso estudo, pretende-se obter resposta através do apuramento da forma como a corrupção e a fraude se manifestam, sendo apontadas as áreas de risco respectivas.

² Nos termos do art.º 2.º da Lei n.º 54/2008.

De igual modo, pretende-se averiguar quais as entidades competentes para esse combate, em Portugal, e conhecer qual a sua forma de actuação e a sua relação com o TC. Assim, poder-se-ão identificar possíveis lacunas e eventuais sobreposições de competências. A investigação realizada destina-se a apurar quais os meios a utilizar, no âmbito das competências do TC, no contributo para a prevenção destes fenómenos.

Apesar de o tema principal incidir sobre o Tribunal de Contas e, mais concretamente, sobre os fenómenos da corrupção e da fraude, não é, de todo, nossa intenção fazer uma abordagem jurídica. Procuramos sim ilustrar os vários tipos de corrupção e de fraude, salientar a importância do controlo, quais as consequências possíveis a aplicar às entidades que, por desconhecimento ou de forma intencionada, actuam com irregularidades, podendo interessar, por isso, a todos os serviços, dirigentes e funcionários do SPA e do SPE, bem como a todos os cidadãos, enquanto contribuintes, uma vez que o que aqui está em causa é a gestão e utilização de bens e dinheiros públicos.

Tratando-se de um tema que requer um estudo essencialmente de investigação e pesquisa, para a realização do presente trabalho optou-se por utilizar a estratégia da “pesquisa *ex-post-facto*”, ou seja, analisar os fenómenos ocorridos e, através deles, extrair uma conclusão. Assim, entre outros procedimentos, recorreremos ao estudo de algumas fontes, autores que já tenham enveredado por estas temáticas, dos quais se salientam Tavares (1998), Moreno (2006), Antunes (2003) e Lopes (2003), relativamente aos quais nos baseamos no tocante ao enquadramento do Tribunal de Contas, enquanto instituição superior de controlo, a relação deste órgão na prevenção da corrupção e o seu papel no seio do CPC.

Para além de nos apoiarmos nas fontes referidas no parágrafo anterior e na legislação vigente, indagaremos as medidas que se encontram presentemente em prática para prevenir a corrupção bem como as sanções previstas na lei e as já executadas efectivamente, de forma a poder extrair conclusões sobre os efeitos dessas mesmas medidas.

A par disso, consultaremos os relatórios anuais de estatística do Ministério da Justiça, de modo a podermos ter uma perspectiva da dimensão e evolução do fenómeno, nos últimos anos, assim como o relatório anual e os relatórios intercalares aprovados pelo

CPC, os quais deverão referir as actividades de risco agravado no SPA e no SPE, para além das recomendações de medidas legislativas ou administrativas adequadas.

De modo a obter informação sobre estes fenómenos em termos internacionais, far-se-á um levantamento de algumas experiências estrangeiras relativamente a estas temáticas.

Pode concluir-se que a metodologia adoptada consiste na análise de fontes secundárias/documentais as quais, para efeitos do presente trabalho, serão, a nosso ver, as mais indicadas, visto que, dada a sensibilidade do tema, a utilização de fontes primárias, tais como inquéritos e entrevistas, poderiam desvirtuar os resultados.

Com base em toda a informação recolhida e tratada, pensamos reunir as condições necessárias para poder emitir uma opinião, ou formular críticas, relativamente à situação actual e às medidas que estão a ser tomadas nos domínios da corrupção e, eventualmente, conjecturar sugestões sobre o que poderá ou deverá ainda ser feito.

Encontrando-se circunscrito o objecto a investigar e traçado o percurso a fazer para o alcançar, é de todo pertinente, numa primeira fase, estudarmos o fenómeno da corrupção e da fraude, no qual se pretende destacar as áreas de risco, as medidas tomadas/legisladas, os números da corrupção e o tipo de resultado obtido nas sanções legalmente previstas e efectivamente aplicadas.

Posteriormente, iremos debruçarmo-nos sobre o TC, as suas competências, quer ao nível de funcionamento, quer ao nível de relacionamento com outras instituições, mais concretamente, as vocacionadas ao combate e prevenção da corrupção e da fraude. Nesta conformidade, dar-se-á maior enfoque às competências do recém-criado Conselho de Prevenção da Corrupção, fazendo-se ainda referência ao Ministério Público e à Polícia Judiciária.

Seguidamente, tentaremos conhecer o fenómeno noutros países e comparar a posição portuguesa no *ranking* mundial com a dos países cimeiros.

Por último, centrar-nos-emos no nosso objectivo, tentando dar resposta relativamente ao papel que o TC tem nos domínios da corrupção e da fraude no sector público, extraindo as devidas conclusões.

Pelo exposto, retira-se o seguinte modelo:

- ↪ Os fenómenos da corrupção e da fraude (conceitos, origens, áreas de risco, implicações económicas)
- ↪ Experiências estrangeiras
- ↪ As entidades vocacionadas para a prevenção e repressão da corrupção
- ↪ O papel do TC nos domínios da corrupção e da fraude no sector público
- ↪ Conclusões

2. METODOLOGIA ADOPTADA

De forma a dar resposta à questão que nos propusemos estudar, isto é, saber qual o papel que o Tribunal de Contas (TC) pode ter no âmbito da corrupção e da fraude no Sector Público procurámos, em primeiro lugar, ter uma noção daqueles dois conceitos, de modo a averiguar a sua destrição e proceder a uma melhor utilização dos termos.

Para obter uma definição, consultámos o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa. Com esta consulta pretendemos, apenas, perceber o que, em sentido corrente, significa “*corrupção*” e “*fraude*”.

No entanto, tratando-se de crimes que empiricamente se sabe que estão regulados no Direito português, procurámos identificar o que se encontra legislado, e quais os diplomas legais onde estão definidos os conceitos e previstas as penas possíveis.

Nesta conformidade, obtivemos a definição de “*corrupção*” no Código Penal, no capítulo IV, o qual está reservado aos crimes cometidos no exercício das funções públicas. Também aqui estão previstas as várias penas, conforme a gravidade do crime praticado.

Sobre a fraude, o Código Penal faz poucas referências, embora preveja sanções para vários tipos deste crime, nomeadamente, fraude eleitoral.

Pesquisámos alguns autores, nacionais e estrangeiros, que recentemente, investigaram as questões de crimes económicos. Para tal, recorremos não só à *internet*, incluindo bibliotecas virtuais, mas também à biblioteca do Tribunal de Contas, onde consta vária informação relativa aos “crimes contra o Estado”³.

Nesta pesquisa, à medida que estudámos os autores referidos, debruçámo-nos também sobre os que lhes serviram de base, isto é, a sua bibliografia.

Quase todos os autores analisados são unânimes em considerar que a definição de corrupção não é fácil, como se constata em Antunes (2003). Assim, todos eles apresentaram a sua noção do conceito, contendo características comuns entre elas.

³ Conforme se encontra catalogado.

No entanto, encontrámos também perspectivas diferentes, como por exemplo a referência aos aspectos positivos da corrupção, nomeadamente a facilidade em ultrapassar algumas burocracias, só possível graças à chamada “cunha” (Sousa e Triães, 2008, p. 91).

Encontrámos, também, em Mata-Mouros (2006) a perspectiva que um juiz poderá ter perante a prática de corrupção, a qual mostrou que cada vez que um arguido é absolvido, seja por se tratar de um inocente ou por insuficiente produção de prova em julgamento, resulta em mais uma vítima do sistema por ver a sua vida devassada devido a uma investigação falhada.

Para além de nos destringar os tipos de corrupção em branca, cinzenta ou negra, a autora justifica por que é que se devia, tal como acontece na Suíça, “desprezar” os casos de pequena corrupção, de modo a não desperdiçar recursos na sua pesquisa nem deixar escapar os casos efectivamente graves e que requerem investigação.

Para aprofundar esta análise, consultámos ainda Morgado e Vegar (2007), que referem, igualmente, que quando uma investigação termina, muitos outros crimes se foram desenvolvendo, acabando por nenhuma investigação ficar concluída em tempo útil. Consideram que deveriam ser investigados por ordem de gravidade ao invés da ordem cronológica, actualmente em vigor.

Do estudo efectuado à literatura recolhida ficámos a conhecer melhor uma organização não governamental – *Transparency International (TI)* – que se dedica, em termos mundiais, à luta contra a corrupção e que, anualmente, publica o ranking dos países com dados relativos à percepção do fenómeno.

Na consulta à sua página na *internet*, incidimos a nossa pesquisa à parte atinente à publicação dos índices (CPI) relativos aos anos 2007, 2008 e 2009, de modo a poder comparar a sua evolução. Atendendo a que o país de referência do nosso trabalho é Portugal analisámos, então, a sua posição actual, principalmente, a sua nota, visto que a posição no *ranking* se encontra condicionada ao número de países que integram o índice.

Verificámos que a maior parte dos países cimeiros são do Norte da Europa. Esse facto poderá ser explicado por razões sociais, nomeadamente, pela cultura, religião, tipo de associativismo, entre outras, como também encontramos em Sousa e Triães (2008).

Identificada a nota atribuída a Portugal, em 2007 (6,5), em 2008 (6,1) e em 2009 (5,8), levou-nos a questionar quais as áreas de risco, nomeadamente as consideradas pelo CPC, e fazer a correspondente ligação com as áreas questionadas para o cálculo da nota do índice, mediante as fontes consideradas.

Neste sentido, e tendo sido publicados os critérios de análise por parte do *Transparency International*, fomos consultar o seu sítio na *internet* e procedemos àquela comparação.

Paralelamente, de forma a obter informação sobre os números da corrupção em Portugal entre 2003 e 2007, solicitámo-los, via correio electrónico, ao Ministério da Justiça. Os dados foram fornecidos pela Direcção-Geral da Política de Justiça, em 18.02.2009, constando o número de “*processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, por crime de corrupção, nos anos de 2003 a 2007*”, o número de “*arguidos e condenados por crime de corrupção, em crimes na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, nos anos de 2003 a 2006*” e, ainda, o número de “*acusações por crime de corrupção, em processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, no ano de 2007*”.

Com base nesta informação foi possível verificar a evolução ao longo dos últimos 5 anos, pelo que, no que concerne à comparação entre arguidos e condenados nesse período, optámos por efectuar um rácio de modo a observar a evolução relativa deste número.

Destinando-se o presente trabalho à conclusão do grau de mestre em Gestão, procurámos conhecer o impacto económico-financeiro dos fenómenos da corrupção e da fraude.

Assim, consultámos, via informática, entre outros documentos, um relatório do DECOMTEC (2006) que apresenta algumas consequências do fenómeno da corrupção, nomeadamente a redução de interesse em investimento, principalmente estrangeiro, descrédito do país no estrangeiro, aumento do custo dos produtos e redução da sua qualidade.

Estes indicadores (ou parte deles) foram também “apresentados” por Sousa e Triães (2008), juntamente com o resultado da sua pesquisa social condensada no livro *A corrupção e os portugueses*.

Encontrando-se a corrupção ligada ao Sector Público, uma das causas possíveis para a existência de corrupção é a falta de motivação dos funcionários ou trabalhadores. Sobre esta matéria, pesquisámos em Vargas (2008) e em Maciel e Sá (2007) alguns comportamentos que deveriam ser adoptados pelas “chefias” de modo a virem a tornar-se “Líderes”, proporcionando uma maior motivação e sentimento de pertença (em cuidar da coisa pública) por parte dos funcionários públicos.⁴

Por outro lado, analisámos a pesquisa realizada por Vilela (2009) sobre a corrupção, ainda que no sector militar, de modo a recolher mais informação sobre casos práticos e exemplos do fenómeno em Portugal.

Também para perceber as origens da corrupção foram consultadas algumas Revistas do Tribunal de Contas onde se encontram incluídos artigos de Antunes (2003) e Mata-Mouros (2006), apresentando aquele autor cinco causas para a ocorrência do fenómeno, nelas constando a falta de ética.

Sendo a corrupção e a fraude crimes económicos praticados à escala mundial e com repercussões internacionais, fez todo o sentido pesquisar o que tem sido feito noutros países.

Tendo como critério os países cimeiros do Índice de Percepção de corrupção, tentámos perceber quais os pontos em comum entre eles e o que é que os faz divergir.

Uma vez que a Espanha é contígua a Portugal, apesar de não se encontrar nos países com o nível de corrupção mais baixo, interessava ver como é que funciona a sua política anti-corrupção.

Relativamente ao Brasil, optámos por incluí-lo no nosso trabalho por ter a particularidade de ser um dos países com mais obras publicadas sobre o tema e um dos que apresenta níveis de percepção da corrupção mais elevado do mundo.

⁴ Cfr. Arminda Neves, *Gestão na Administração Pública*, Pergaminho, Cascais, 2002.

Assim, consultámos os sítios da *internet* das entidades congéneres do TC da Suécia, Nova Zelândia, Reino Unido, Singapura, Austrália, Brasil, bem como de agências nacionais anti-corrupção de cada um desses países.

Uma das pesquisas realizadas foi ao sítio da Biblioteca Virtual de Corrupção que contém alguma documentação que pode ser extraída na íntegra, nomeadamente relatórios do DECOMTEC, embora o registo mais recente date de 2007. Apesar disso, a informação mostrou-se bastante útil, uma vez que o relatório analisa alguns indicadores económico-financeiros que podem ser afectados pela existência da prática de crimes desta natureza.

Através da bibliografia constante deste relatório, conseguiu-se encontrar um conjunto de textos compilados em “cadernos”, versando sobre “*Os custos da Corrupção.*”

Por outro lado, pesquisámos vários autores que, nos seus estudos, enveredaram pela análise às práticas anti-corrupção noutros países, na vertente dos assuntos que investigavam, pelo que, com base no seu teor e na bibliografia referida, obtivemos algum material relevante para o nosso estudo.

Sentimos, ainda, a necessidade de conhecer as entidades que estão vocacionadas para a prevenção deste tipo de crime e as destinadas à sua repressão, em Portugal. Procurámos, também, fazer a distinção destes dois conceitos, recorrendo às intervenções do Ministro da Justiça e do Presidente do CPC, aquando do Seminário organizado por este Conselho, em 22.03.2010.

Em Setembro de 2008, foi criado, através da Lei n.º 54/2008, de 04.09, o Conselho de Prevenção da Corrupção, cuja actividade está exclusivamente orientada para a sua prevenção e infracções conexas, funcionando de forma independente junto do Tribunal de Contas. Nesta conformidade, procedeu-se ao estudo daquele diploma legal.

Em Portugal, não sendo o Tribunal de Contas a instituição vocacionada para o combate e investigação de crimes de natureza económica e financeira, estudámos os organismos com essas incumbências - a Polícia Judiciária (PJ), através da Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), e o Ministério Público (MP) mediante a Direcção-Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP).

Procedeu-se à análise da Orgânica da Polícia Judiciária que se encontra publicada na Lei n.º 37/2008, de 06.08. Este estudo foi ainda complementado pelo Dec-Lei n.º 42/2009, de 12.02, o qual estabelece as competências das Unidades da PJ, nomeadamente a Unidade Nacional de Combate à Corrupção.

Quanto ao Ministério Público estudámos o seu Estatuto, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15.10, alterado pelas Leis n.ºs 2/90, de 20.01 e 10/94, de 05.05, e republicado em anexo à Lei n.º 60/98, de 27.08 (a partir da qual a Lei Orgânica passou a designar-se “Estatuto do Ministério Público”).

Relativamente às competências e funcionamento do TC, socorremo-nos da sua Lei de Organização e Processo – Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08.

Aprofundámos as competências, nomeadamente, no âmbito da prevenção da corrupção e crimes conexos, bem como o seu funcionamento, mais concretamente a função jurisdicional, abordando, ainda, as funções de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva.

Os dados recolhidos permitiram concluir sobre as lacunas e sobreposições de competência das entidades estudadas, no tocante à prevenção, combate, detecção e investigação da corrupção e infracções conexas em Portugal.

A recolha dessa informação foi essencialmente a base legal que rege cada organização, tendo, para esse efeito, sido consultado o sítio da *internet* do Diário da República⁵.

Atendendo, ainda, a que a nossa investigação incide sobre as entidades do Sector Público, quer Administrativo (SPA), quer Empresarial (SPE), estudámos, para além do enquadramento legal contemplado no art.º 82.º da Constituição da República Portuguesa, a Lei n.º 91/2001, de 20.08, para o SPA, e o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17.12, para o SPE.

Nesta conformidade, ficámos a conhecer as entidades que são objecto de maior atenção por parte do CPC e, de igual modo, relativamente à nossa pesquisa, as entidades em que o Tribunal de Contas pode contribuir para a prevenção da fraude e da corrupção.

⁵ Em www.dre.pt.

Resta referir que durante todo o processo de preparação e elaboração deste trabalho a “corrupção e crimes conexos” encontravam-se na ordem do dia. A publicação de notícias sobre estas temáticas surgiam com uma periodicidade quase diária, não só devido a casos concretos de prática destes crimes, mas também por ter sido nomeada uma comissão de inquérito parlamentar com o intuito de vir a ser alterada a base legal relacionada com estes fenómenos. Concomitantemente, foram tomadas iniciativas como o Seminário de Combate aos Riscos de Corrupção, que contou com a presença de individualidades nacionais e internacionais (Itália, França e Brasil).

Assim, a presença no citado Seminário, bem como a leitura de todas as notícias, contribuíram para aprofundar conhecimentos, mais concretamente as consequências dos fenómenos a nível económico e financeiro, assim como algumas medidas de combate à corrupção que estão a ser tomadas internacionalmente.

Neste sentido, pode resumir-se que os métodos utilizados na realização deste trabalho foram:

- Pesquisa e análise de legislação,
- Solicitação e análise de dados oficiais, fornecidos pelo Ministério da Justiça,
- Pesquisa na biblioteca do Tribunal de Contas,
- Pesquisa em livrarias/ aquisição de livros,
- Pesquisa na internet: bibliotecas virtuais, artigos científicos, notícias,
- Pesquisa de bibliografia referida pelos autores analisados,
- Participação em eventos organizados por entidades como o CPC e TC,
- Análise de notícias e artigos de opinião nos meios de comunicação social.

3. A CORRUPÇÃO E A FRAUDE

Tendo como escopo conhecer as formas e medidas de combate à corrupção e à fraude, precisamos de delimitar a noção de “corrupção” e de “fraude” e conhecer os crimes que lhe estão associados.

3.1. CONCEITOS

Para definir “corrupção”, começámos por procurar o seu significado no léxico português, tendo, para isso, recorrido a um dicionário⁶. Encontrámos que “*corrupção*” é a “*acção ou resultado de corromper ou de se corromper (...) degradação ou deterioração dos valores morais, dos bons costumes ≈ depravação, devassidão ≠ moralidade.*”

Também Mata-Mouros (2006, p. 22) nos elucida indicando que “*O termo corrupção designa a acção de decomposição, apodrecimento.*”

Ambas as noções são consideradas pejorativas na medida em que, por um lado, apontam a corrupção como um desvio comportamental e, por outro, embora numa perspectiva mais orgânica, como algo que “infecta” a sociedade. Assim, somos de considerar a corrupção como uma transgressão, violação e desrespeito das normas pelas quais se deve reger qualquer serviço, entidade, país ou sociedade.

Utilizando o mesmo dicionário⁷, encontrámos que “fraude” corresponde a um acto de má fé, com intenção de enganar. E, segundo uma tipologia apresentada por Morgado e Vegar (2007, p. 35) pode concluir-se que resulta da obtenção de proveitos ou retenção de valores que deveriam ser entregues ao Estado.

Tal como opina Antunes (2003, p. 25), “*O conceito de corrupção não é unívoco, abrangendo situações diversas, consoante a maior ou menor amplitude do conceito utilizado.*”

⁶ *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Academia das Ciências de Lisboa, I Volume, A-F, Verbo, Lisboa, 2001, p. 994.

⁷ *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, Academia das Ciências de Lisboa, I Volume, A-F, Verbo, Lisboa, 2001, p. 1816.

No mesmo sentido, o manual da OCDE (1996, p. 7), indica que há tantas definições como formas de corrupção, destacando-se o suborno como uma delas.

Nesta linha segue também García-Alós (2000, p. 26), quando afirma que *“o fenómeno da corrupção deve-se, por conseguinte, a um abuso de poder e a uma falta de proibidade na tomada de decisões (...).”*

Segundo revela BIASON (s.d., p. 2), ao citar Many⁸, a corrupção foi definida como *“(...) uma troca clandestina entre dois mercados, o mercado político e/ou administrativo e o mercado económico e social”*, sendo mais tarde definida por Brei⁹, também citado por BIASON, como *“(...) padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto.”*, opinião por nós partilhada.

Vieira (s.d., p. 1) ao citar Heywood (1997) conclui que *“a corrupção atinge o princípio da igualdade e da justiça, destrói a confiança dos cidadãos e deslegitima as instituições. Secreta por definição, atinge directamente o ideal da transparência, princípio fundamental da democracia.”*

Da mesma opinião são Sousa e Triães (2008, p. 26) ao constatarem que *“enquanto construção social, a corrupção apresenta-se como um conceito volátil, fluído e flexível que varia no espaço e no tempo”*. E que *“a corrupção é como um «camaleão» aos olhos da opinião pública, na medida em que as percepções dos indivíduos estão em constante (re) definição.”* Na verdade, um determinado acto que para um cidadão pode ser considerado intolerável, para outro, o mesmo acto pode ser aceitável ou até legítimo.

Defendem, assim, que a corrupção compreende dois tipos de parâmetros, sendo um, as normas que definem o exercício de um determinado cargo ou função e, o outro, as expectativas sobre como deveria ser exercido esse cargo ou função (pp. 25-26).

Para além disso, reforçam ainda a ideia (p. 28) de se tratar de um *“comportamento desviante, uma violação e, portanto, passível de condenação.”*

⁸ Many, Y. e Della Porta, D., Democracia e corrupção na Europa. Portugal: Inquérito, 1995, p. 13.

⁹ Brei, Z.A., *Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Jan./Fev. 1996, p. 64-77.

De forma a proceder a um enquadramento dos crimes de fraude e de corrupção, Morgado e Vegar (2007, pp. 33-38) explanam as tipologias do crime económico-financeiro, que se sintetizam no quadro *infra*:

Quadro n.º 1 - Crimes económico-financeiros.

Crimes económico-financeiros	Crimes tributários	Aduaneiros
		Fiscais
		Contra a Segurança Social
	Utilização fraudulenta de um entreposto fiscal	
	Burla informática e telecomunicações	
Corrupção e peculato		

Fonte: Morgado e Vegar (2007, pp. 33-38). Elaboração própria.

À luz do direito português, a corrupção está incluída na criminalidade altamente organizada, como define a alínea m) do art.º 1.º do Código do Processo Penal.

Por outro lado, o Código Penal Português reservou o seu Capítulo IV aos crimes cometidos no exercício das funções públicas: corrupção e peculato. Classifica a corrupção de activa ou passiva, podendo esta, por sua vez, dizer respeito a acto ilícito ou lícito.

A primeira (activa) ocorre quando uma pessoa der ou prometer a um funcionário público (ou com o consentimento deste) vantagem patrimonial ou não, que não lhe seja devida, em troca de qualquer acto ou sua omissão, contrários aos deveres do cargo (art.º 374.º, do Código Penal).

Já a corrupção passiva consiste no facto de o funcionário público solicitar ou aceitar (para si ou para terceiro), sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não, em que:

↳ diz-se “*para acto ilícito*” - se se tratar da omissão ou prática de actos contrários aos deveres do cargo e,

↳ diz-se “*para acto lícito*” – se se tratar da omissão ou prática de actos não contrário aos deveres do cargo.

Como conclui Maia (2002, p. 4), se o funcionário de um serviço público (a quem compete tomar decisões isentas, objectivas e em respeito pela lei) se compromete a tomar uma decisão em determinado sentido a troco de uma contrapartida (ou suborno)

que lhe é entregue pela outra parte, esta fica favorecida pela decisão em causa. Elucida, ainda, o autor:

Esta transacção beneficia ambas as partes, a primeira (conhecida por corruptor passivo) porque vê crescer as suas receitas, e a segunda (o corruptor activo) por ver as suas pretensões satisfeitas da forma que mais lhe convém (as mais das vezes estas pretensões contrariam a decisão que o caso em concreto exigiria) (p. 4).

No que concerne à fraude, o Código Penal não reservou nenhum capítulo ao seu tratamento, encontrando-se dispersamente referida em vários crimes, tal como no art.º 339.º, relativo à fraude eleitoral. Neste caso, a fraude conduz a um intencional falso apuramento de um resultado.

Num documento elaborado pela “Transparência Brasil”, em parceria com a Kroll, apresentando um estudo sobre as perspectivas e experiências com a fraude e a corrupção no sector privado brasileiro (2002, p. 6), é feita referência a “fraude” como sendo o *“(…) processo de enriquecimento privado por burla de normas públicas ou privadas, sem participação da parte prejudicada. Na fraude, o agente é sempre um cidadão privado.”*

Como consta do Manual OLAF, 2005, citado por Moreno (2006, p. 345), está-se perante uma fraude quando existe manipulação da lei, falsificação, alteração ou omissão voluntária de registos e/ou documentos de apoio com a intenção de obter uma representação incorrecta da informação financeira daqueles.

A corroborar esta opinião, também o *The Institute of International Auditors (IIA)*¹⁰ define fraude como a prática de qualquer acto, ou sua omissão, de forma intencional, enganando terceiros, resultando na produção de vítimas pela perda e/ou obtenção de ganhos por parte do seu autor.

Convém, aqui, ressaltar que pode estar-se na presença de “erro”. Este distingue-se de “fraude” por ser involuntário, espontâneo, não havendo intenção de o cometer. Já na fraude, o(s) seu(s) interveniente(s) realiza(m) o acto com má fé, de forma propositada, premeditada, visando como fim o benefício para o próprio em detrimento de outrem (no nosso caso, do Estado).

¹⁰ Organização mundial dos Auditores Internos. Vide www.theiia.org.

Essa manipulação dos resultados, que tem como objectivo a obtenção de um ganho de qualquer ordem, pode ocorrer através de omissão de dados ou da sua má representação.

Esta, por sua vez, pode apresentar registos indicando baixas receitas, de modo a diminuir o valor sujeito a tributação e, conseqüentemente os montantes a entregar ao Estado (ex: fraude fiscal), ou aumento dos resultados no desempenho das organizações (fazendo especulação), principalmente das entidades cotadas em bolsa que, na presença de um mau resultado, poderão perder clientes ou oportunidades de negócio.

Para tal, apresentam nos seus documentos oficiais uma informação que não corresponde à realidade, manipulando e enviesando os relatórios contabilísticos.

Do Relatório da *Transparency International*, cujas conclusões sumariadas foram publicadas no jornal económico “OJE” (18.12.2008, p. 13) “ (...) a corrupção é um imposto discriminatório que aumenta as desigualdades sociais e económicas” sendo, no mesmo sentido a noção apresentada por Pereira (2002, p. 2) ao salientar que “(...) a corrupção apresenta-se como um fenómeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.”

Em termos internacionais, também não tem sido fácil definir o conceito de corrupção, uma vez que os Acórdãos internacionais não fornecem qualquer definição do fenómeno mas somente as condutas que, caso se verifiquem, preenchem um delito de corrupção.

Veja-se o exemplo australiano. A Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) Australiana não define exactamente corrupção, embora dê nota de uma conduta que preenche os requisitos desse ilícito, nos seguintes termos¹¹:

Um funcionário público, por força da função que desempenha, tem poderes, funções e conhecimentos específicos, pelo que a conduta corrupta ocorre quando esse funcionário público utiliza ou tenta utilizar essa posição para proveito pessoal, ou ainda quando outra pessoa influencia ou tenta influenciar esse funcionário público, a usar a sua posição para outro propósito que não o benefício público.

Observam-se algumas semelhanças com o norteado no Direito Português, embora aqui esteja mais visível a “posição de poder”, que muitas vezes se verifica.

¹¹ Cfr. Publicação *Reporting_to_ICAC*, em <http://www.icac.nsw.gov.au/publications-and-resources/publications-in-other-languages/4952>.

Já García-Alós (2000) salienta que

Como o afirma o professor Peces-Barba, “as corrupções envolvem normalmente as instituições e a sociedade civil. Contudo, quando as irregularidades económicas ocorrem apenas no âmbito das instituições, sem a participação de pessoas da sociedade civil, também se trata de corrupção”. A corrupção tem, pois, uma dimensão política e é, em vários aspectos, o reflexo da influência crescente exercida, em todos os países, pela regulação e o controlo dos mercados, bem como pela intervenção dos poderes públicos no sistema económico (p. 26).

E adianta:

E se toda e qualquer corrupção é ilícita e juridicamente reprovável, a corrupção política ou, melhor dizendo, a corrupção no âmbito do sector público é ainda mais censurável, pois utiliza, no âmbito do seu comportamento desleal, meios públicos, prejudicando a comunidade no seu conjunto e deteriorando gravemente o funcionamento das instituições. Lembramos a este respeito a declaração do Supremo Tribunal de Justiça na sua Sentença proferida em 20 de Setembro de 1990, segundo a qual a corrupção é “uma traição fundamental dos deveres de lealdade, probidade e fidelidade inerentes à função pública” (pp. 26-27).

De facto, os funcionários públicos, para além dos deveres cívicos comuns a qualquer cidadão, estão também sujeitos aos deveres deontológicos vigentes para a função pública, devendo estar conscientes de que a sua organização está intimamente ligada a quem a dirige e, também, a quem a compõe (neste caso, funcionários, agentes, e demais trabalhadores).

Assim, consideramos que, se um organismo apresenta falhas no seu funcionamento, isso deve-se ao comportamento de todos os envolvidos, isto é, dos funcionários que as executam e, principalmente, daqueles funcionários que têm o dever de orientar e acompanhar os serviços e definir as suas prioridades.

Este dever estará mais latente no tocante à corrupção ou a qualquer tipo de crime económico que lese o Estado (visto ser a entidade patronal daqueles funcionários e a quem deveriam ser fieis). A par disso, se um funcionário cometer um crime, está devidamente ciente do que está a fazer e de qual a sua gravidade.

Um outro organismo, a “*Transparency International (TI)*” que lidera a luta contra a corrupção a nível mundial, fundada em 1993, com a missão de promover, desenvolver, ratificar, implementar e monitorizar as convenções internacionais anti-corrupção e

outros instrumentos internacionais, define o fenómeno da corrupção como “o abuso com fins de lucro pessoal, de poder delegado”¹² ou “o abuso de funções públicas para fins privados”¹³.

Relativamente às Instituições/ organismos mundiais que se dedicam às causas da corrupção [das quais se destacam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), a *Transparency International* (TI), e *Group of States against Corruption* (GRECO)], verifica-se que, desde a década de 90, têm acentuado o interesse pela luta contra a corrupção, acabando por revelar a emergência de um problema global, o qual exige uma resposta.

Daí que tenham resultado, por parte destes organismos, Tratados e Convenções, nos quais estão tipificados os elementos da corrupção bem como os métodos adequados ao seu combate (Sousa e Triães, 2008, p. 14)¹⁴.

Devemos, pois, salientar o facto de, em termos internacionais, ser demonstrado o interesse na luta contra a corrupção e branqueamento de capitais. Foi nesta sequência que em 2003 surgiu o Grupo de Trabalho para a luta contra a corrupção e branqueamento internacional de capitais, cujo principal objectivo tende a promover uma maior cooperação internacional entre a INTOSAI e os seus membros, tendo em conta a competência e a autoridade de cada Instituição Superior de Controlo (ISC) e a exigência de independência da INTOSAI.

Posteriormente, no final de 2007, o Congresso da INTOSAI acordou alterar os estatutos, de modo a alargar o âmbito do grupo de trabalho ao fenómeno da corrupção, passando a designar-se “grupo de trabalho para o combate contra o branqueamento de capitais e corrupção internacional” (FAIML – *Fight Against corruption and International Money Laundering*).

Também Warburton (2007) defende que a corrupção deve ser entendida como

¹² Cfr. *Convenciones Anticorrupción en América: lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen*, em http://www.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/publicaciones.

¹³ Cfr. *Aumentos contínuos nos níveis de corrupção em países de baixa renda resultam em “constante desastre humanitário”*, em http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008 (“press kit Portuguese”)

¹⁴ Parte referente ao *Prefácio*, elaborado por Maria José Morgado.

um processo social, pelo que a investigação interdisciplinar, que utiliza os instrumentos da criminologia, da análise das redes sociais, da teoria da dependência do poder e de outros domínios de investigação social, produzirá informações aprofundadas que ajudem a responder a algumas questões da investigação de base que ainda aguardam resposta (p. 3).

Refere, então, que as disciplinas envolvidas no estudo da corrupção deverão ser, nomeadamente, economia política, mudanças sociais, dependência de poder, análise da rede social, criminologia, teoria de personalidade e de motivação.

Na verdade, consideramos que quanto mais pluridisciplinar for a pesquisa/ investigação de corrupção, maior é a probabilidade de obter sucesso quer no combate, através da identificação das áreas de risco, quer na detecção e recolha de provas.

A este propósito, lembra Lopes (2003, p. 115) que *“sendo a corrupção um fenómeno importante ao nível do exercício abusivo de poderes públicos, e que, por natureza, é dificilmente identificável e quantificável, e só raramente comprovado, assumem especial importância no seu combate as medidas de prevenção e dissuasão.”*

Ora, relativamente ao combate e medidas de prevenção foram criados organismos e comissões anti-corrupção.

Assim, num estudo elaborado por Heilbrunn (2004, p. 1) sobre as comissões anti-corrupção, o autor constata que a corrupção tem sido identificada como uma diversão dispendiosa de escassos recursos e um impedimento ao desenvolvimento, havendo muitos analistas a considerarem que a corrupção é um sinónimo de graves problemas em que uma liderança política gere as principais funções financeiras do Estado.

Como se disse anteriormente, a corrupção é geralmente vista como algo negativo. No entanto, e como nos fazem ver Sousa e Triães (2008, p. 135) ao citarem Huntington, a *“(...) corrupção pode ser funcional para a manutenção de um sistema político, da mesma forma que a sua reforma é.”*

Elucidam, assim, os autores (p. 177), através do seu estudo, que *“(...) em certas circunstâncias, a corrupção pode ser uma coisa boa”,* explicando que *“se houver benefício para a população a corrupção deve ser ignorada (61% de concordâncias), por uma “causa justa” não há corrupção (53% das concordâncias), se a actividade de corrupção for generalizada não haverá lugar à condenação (49% de concordâncias).”*

De modo a fundamentar essa posição, Sousa e Triães (2008) citam Leff, que defendia

a utilidade da corrupção burocrática em contextos de desenvolvimento económico, na medida em que esta pode permitir o “acesso” de grupos previamente excluídos ao processo de políticas, cujas preferências podem ser mais benéficas em termos económicos do que as que seriam adoptadas pelo Governo; ou porque gera “previsibilidade” em contextos instáveis (p. 136).

Os autores (2008, p. 136), ao parafrasear Huntington, referem que *“a corrupção permite, assim, ultrapassar regulações excessivas que limitam a iniciativa e a prosperidade económica, tornando-se o lubrificante necessário para o funcionamento de um determinado sistema.”* Concluindo, os mesmos, com a referência a Anachiarico e Jacobs (2008, p. 136) que *“(…) existe um “excesso” de controlo da corrupção na Administração pública contemporânea. O objectivo de combater a corrupção cria assim regras burocráticas custosas, e o seu cumprimento torna a Administração pública menos eficiente.”*

Pelo exposto, extrai-se que uma das razões para considerar a corrupção benéfica é o facto de diminuir a tramitação excessiva, de modo a facilitar o desenvolvimento económico.

Ora, em termos teóricos, o facto de existir uma série de procedimentos administrativos para a execução de determinado acto deveria constituir uma garantia para o cidadão, uma vez que o processo teria um acompanhamento por parte de vários agentes, funcionando o designado “princípio de segregação de funções”.

No entanto, o que se presencia muitas vezes é uma indolência estrutural de determinados organismos pelo que, para usufruir de um serviço atempadamente, o processo teria de “passar à frente” dos que se vão acumulando, mediante um pagamento (solicitado ou oferecido) ao funcionário, o que viola todos os princípios e regras legalmente definidos.

De forma a criar mecanismos que impeçam estas práticas criminosas são necessários novos sistemas que “apertem a malha” do controlo.

Consideramos, no entanto, que este tipo de controlo não implica necessariamente um aumento de custos, bastando canalizar as atenções para as áreas (e agentes) de risco da organização (veja-se o art.º 1.º da Convenção das Nações Unidas que aponta para a

promoção da integridade, responsabilidade e da boa gestão dos assuntos e bens públicos).

Mas, também os funcionários que exercem funções de direcção deverão ser, em primeira linha, responsabilizados, não só pelo dever de se inteirarem do que se passa dentro do organismo, mas principalmente para agirem no sentido do apuramento de responsabilidades.

Veja-se, a propósito, o que apurou Vilela (2009) relativamente ao caso militar:

Mas havia outras preocupações, sobretudo quando se mediam responsabilidades de quem mandava, ou seja, o topo da hierarquia militar. «Também é motivo de grande perplexidade o aparente alheamento das chefias militares responsáveis, que supostamente não se empenharam ou não souberam ou, ainda, eventualmente, não conseguiram pôr termo a uma situação susceptível de comprometer a credibilidade e o bom nome da instituição militar», afirmava o general, declarando-se incrédulo com as «inúmeras situações em que as leis e regulamentos são ignorados e totalmente postergados» (p. 112).

De acordo com os resultados obtidos da pesquisa “Corrupção e Ética em Democracia: o Caso de Portugal”, referem os autores Sousa e Triães (2008) que,

para a opinião pública, a corrupção constitui-se como o comportamento que viola as expectativas dos cidadãos, passando a fronteira do que estes consideram aceitável para os titulares desses cargos, sem que necessariamente haja um entendimento claro das regras formais que definem o cargo e o exercício de funções inerentes ao mesmo (pp. 26-27).

Mais concluíram que

a corrupção enquanto fenómeno social é considerada pela maioria dos cidadãos como um comportamento ou prática desviante daquilo que seria aceitável na vida pública. Evidência desse facto é a quase consensual condenação abstracta do fenómeno. (...) Ninguém é “a favor da corrupção”. (...) Contudo, essa intolerância ocorre apenas ao nível simbólico (valorativo), sendo que, ao nível estratégico de ancoragem dos julgamentos, existe alguma flexibilidade: na prática, as pessoas vão pactuando através de uma série de expedientes que não necessariamente pela via do suborno (p. 62).

A forma como se processam os crimes de corrupção e de fraude é simples (e secreta) sendo, no entanto, os seus efeitos demasiado complexos se não detectados a tempo, podendo gerar graves problemas para o Estado. A sua difusão conduz à desregulação dos sistemas político, social e económico, originando o conseqüente desrespeito pelos

princípios da imparcialidade e igualdade que devem orientar todas as acções praticadas pela Administração Pública (Morgado e Vegar, 2007, p. 57).

Das noções apresentadas, destacamos os pontos essenciais que nos ajudam a dar uma definição de corrupção:

- a) Ambos os intervenientes têm vantagem, sendo que um deles é funcionário público;
- b) Há uma diminuição da confiança nos Serviços Públicos, sejam eles administrativos ou empresariais;
- c) Constitui um obstáculo ao desenvolvimento e funcionamento das instituições;
- d) É um fenómeno social;
- e) Deve ser investigado multidisciplinarmente;
- f) É punido como crime.

Por sua vez, consideramos que a definição de fraude assenta nos seguintes pontos;

- a) Pode ser praticada por apenas um indivíduo;
- b) Consiste na manipulação de registos, com o objectivo de auferir um proveito;
- c) Constitui um obstáculo ao desenvolvimento e funcionamento das instituições;
- d) É um fenómeno social;
- e) Deve ser investigado multidisciplinarmente;
- f) É punido como crime.

Mas, se é certo que os fenómenos têm uma divulgação cada vez maior, não significa que sejam fenómenos recentes, como veremos de seguida.

3.2. ORIGENS DOS FENÓMENOS, SUA INCIDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

Na verdade, a corrupção é um fenómeno antigo, encontrando-se generalizado em todas as sociedades e ligado à ideia de Estado e ao funcionamento dos seus órgãos, como nos elucida Simões (2006, p. 23).

Os sistemas jurídicos registaram especial desenvolvimento dos conceitos legais e doutrinários respeitantes ao fenómeno durante o Séc. XIX, segundo o mesmo autor.



Segundo Mata-Mouros (2006), em registos mais antigos, nomeadamente, escritos de Platão e Aristóteles, é feita a referência ao crime da corrupção, desde tempos longínquos. Também García-Alós (2000, p. 25) cita que foi Aristóteles “*quem concebeu primeiro o discurso moral. Não nos podemos esquecer de Platão que instituiu nos seus diálogos a base fundamental daquilo que viríamos a conceber posteriormente com o nome de “ética”*”.

Por outro lado, Maia (2002, p. 5) remonta às origens das organizações humanas, as primeiras práticas de corrupção, como a traição política a troco de todo o tipo de recompensas.

Como refere ainda, a corrupção é um fenómeno comum em todas as sociedades, mas a forma como cada uma lida com ele tem variado consoante um conjunto de valores inter-relacionados, tais como os princípios ético-fisiológicos em que os respectivos indivíduos acreditam, os padrões de moralidade que partilham, a conjuntura política e o grau de desenvolvimento em que vivem.

Sobre este propósito, lamenta Simões que, desde o Séc. XIX o fenómeno se mantenha activo quanto ao seu potencial corrosivo sobre o Estado de Direito.

No tocante ao caso português, de acordo com Maia (2002, p. 6), a evolução da estrutura organizativa da sociedade nasceu e tem evoluído a partir dos ideais iluministas de liberdade, de auto-suficiência da razão humana e de igualdade entre os homens, que surgiu em França entre os Séc. XVII e XVIII.

Posteriormente, o sistema político sofreu alterações passando ao regime ditatorial cuja política assentava na existência de serviços de censura, de modo a obter o controlo absoluto da informação socialmente relevante.

Com a queda do regime, todos os pressupostos se alteraram: as economias liberalizaram-se, abrindo-se aos mercados concorrenciais, havendo, deste modo, alterações profundas na sociedade, sendo, porventura, este o motivo de, actualmente, se falar tanto em corrupção.

Ainda sobre o momento da origem do fenómeno, Morgado e Vegar (2007, p. 30) opinam noutro sentido, considerando que este tipo de criminalidade é recente e as

primeiras manifestações sistemáticas datam do princípio dos anos 90, justificando, por isso, que a identificação das suas características seja ainda rudimentar.

Contudo, o que se verifica e é opinião consensual de vários autores aqui referidos é que as organizações internacionais anti-corrupção começaram a surgir, precisamente, na década de 90, pelo que, consideramos que as origens do fenómeno são muito anteriores.

Até porque, relativamente à história da corrupção em Portugal, também Maia (2002, p. 5) refere que este tipo de crime se encontra previsto em todos os Códigos Penais, sendo o primeiro datado de 10.12.1852.

Também a fraude remonta, praticamente, às origens da economia existindo, quer na vida das pessoas, quer no mundo dos negócios, "burlões" que se dedicaram a pôr em prática vários tipos de fraudes, armadilhas, sistemas e esquemas para enganar e roubar o próximo.

Encontramos em www.fraudes.org, vários exemplos de registos de fraudes, nomeadamente:

- O Código de Hammurabi (aproximadamente 1750 A.C.), um dos mais antigos conjuntos de leis já encontrados, o qual define vários casos de fraude e suas punições.
- A descoberta de *"(...) que antigos egípcios, por volta de 500 A.C., fraudavam ricos e nobres vendendo falsos gatos e outros animais sagrados embalsamados para suas cerimónias fúnebres (...)"*, verificando-se que *"(...) as múmias de animais fraudulentas, na realidade, continham somente gravetos e algodão, em alguns casos continham também pedaços de ossos de outros animais."*
- Na Idade Média, eram frequentes fraudes com pesos e medidas e adulteração de alimentos e bebidas. Com a invenção e difusão das letras de câmbio, por volta de 1100 D.C., iniciou-se, também, uma nova era de fraudes "documentais".
- Cerca do ano de 1637, na Holanda, milhares de pessoas foram burladas com a chamada "bolha" das Tulipas, uma fraude colectiva, devido à especulação no comércio dos bolbos desta flor.

- Em 1720, outra grande fraude aconteceu contra investidores: uma empresa inglesa de navegação e comércio, "*South Sea Co.*", divulgava informações falsas, incentivando os investidores a comprar cada vez mais ações e cada vez mais caras, levando-os à perda de todo o dinheiro investido.

Fará todo o sentido reflectir sobre o que está na origem da corrupção e da fraude, isto é, as causas que podem desencadear os fenómenos. Para tal, ao estudarmos Antunes (2003, p. 18), constatámos que o autor destaca cinco causas para o seu surgimento¹⁵:

- a *falta de ética*, onde se desprezam princípios como os da integridade da pessoa, do sentido do dever e da responsabilidade funcional, o desvalor da “coisa pública”, a indiferença pelo gasto e desperdício dos dinheiros públicos em contraponto com a crescente monitorização dos valores.

Relativamente a esta causa, cumpre-nos analisar da seguinte forma:

- por um lado, destaca-se a falta de sentido de pertença, em que por poder haver em excesso (pois há quem considere que sendo do Estado é um recurso ilimitado), não há o cuidado de racionalizar a sua utilização, verificando-se, por vezes, o esbanjamento deliberado de determinados recursos (inclusivamente dos mais primários, como a electricidade e consumíveis) e,
- por outro, o sentido de oportunismo, aproveitamento de todo o tipo de recursos públicos, visto que ainda é visível o seu uso e abuso (nomeadamente, bens não duradouros, tais como material de escritório e meios de comunicação), em que pelo facto de “não ser de ninguém” é gasto sem qualquer restrição.

Ambas as formas são reveladoras de falta de ética, existindo um “espírito” individualista e oportunista de bens e recursos que estão à disposição de todos.

- a *falta de consciencialização sobre a danosidade da corrupção, bem como sobre a inevitabilidade da mesma*. O que acontece frequentemente é que este tipo de delito é, para quem o pratica, uma forma de afirmação, encontrando-se geralmente presente nos países subdesenvolvidos.

¹⁵ Embora o autor faça apenas referência à corrupção, parece-nos que se aplicam à fraude.

No entanto, consideramos que esta falta de consciência não só é de quem pratica o crime, mas também de quem o apoia e admira, fomentando, ainda mais, a sua prática.

- o *reduzido número de sanções efectivas*, em que o facto de se saber à partida que se fica impune é, também, uma das causas que podem levar à prática de actos corruptos, uma vez que tudo o que se conseguir é considerado ganho, lucro.
- a *proliferação e a ambiguidade na produção legislativa*. Também a existência de lacunas nos próprios diplomas, surgindo a necessidade de se criar nova regulamentação que, a maioria das vezes, apenas traz mais ruído ao sistema, deixando em aberto a deturpação da lei.
- os *sistemas de controlo inexistentes ou deficientes e/ou desarticulados* visto que, sabendo da falta de controlo e de prestação de contas, nomeadamente, dos recursos gastos e tempo de serviço utilizado para fins privados funciona, de igual modo, como um estímulo à prevaricação e continuação da prática.

A par disso, encontram-se definidos num documento elaborado pelo Decomtec (2006) quatro factores, destacados por este Departamento, responsáveis pela corrupção observada nas economias, intimamente ligados ao Sector Público. Temos assim:

1. Elevada burocracia – relacionaram-se indicadores de governação do Banco Mundial, da TI e do World Economic Outlook do FMI, relativos ao ano 2005, verificando-se que os países integrantes da amostra com maior burocracia, nomeadamente quanto ao ambiente de negócio, apresentam, também, um índice de percepção da corrupção (CPI) elevado.

De facto, fará algum sentido na medida em que, ao tentar driblar o sistema e as regras de tramitação dos processos que o compõem há a tendência para os abreviar ficando, como já se fez alusão, ambas as partes a ganhar: uma, porque conseguiu o seu objectivo (corrupto activo) e a outra, porque vê os seus rendimentos aumentados (corrupto passivo).

2. Sistema judiciário lento e pouco eficiente, havendo um paralelismo com o que se apontou na referência a Antunes (ponto 4). É feita, igualmente, alusão

comparativa ao índice elaborado pela TI constatando-se que, quanto menor é a aplicação da lei, menor é o índice apresentado pelo CPI.

3. Elevado poder discricionário na formulação e implantação de políticas – considerado por muitos autores o cerne da questão, uma vez que se podem alterar as regras, conduzir e elaborar políticas e tomar decisões.

Relativamente a este aspecto, Warburton (2007) argumenta que

o poder é o centro do nosso conhecimento da corrupção e a forma da rede da corrupção funcionar (...) porque o poder é uma evidência em todos os aspectos das transacções da corrupção. O poder é a parte central de: relações sociais, objectivos individuais no contexto social e a operação do poder nas organizações. (p. 27-28)

Parece-nos, porém, que aliado a este facto, encontra-se a falta de controlo interno pois, caso houvesse, diminuiria substancialmente esse risco.

Mas, quanto a nós, o problema maior acontece quando essa actuação ocorre por parte de altos dirigentes que não são supervisionados nem controlados e que, quem deles depende, por receio de eventuais represálias, não denuncia casos de que tenha conhecimento.

4. Factor relacionado com o nível de rendimento do sector público. Sendo este muitas vezes considerado fraco ou diminuto, a corrupção é um meio de constituir um suplemento remuneratório.

Porém, julgamos que este factor, por si só, não é incentivador à prática de actos corruptos. Deverá, antes, estar mais intimamente ligado à falta de ética. Se assim não fosse, como se explica que os maiores corruptos são quem detém maior poder e, também, mais rendimentos, ambos derivados, muitas vezes, pelo tráfico de influências.

Nesta conformidade, discorda-se que os baixos salários no sector público poderão estar na causa principal da existência de corrupção.

Também Heilburnn se dedicou ao estudo do fenómeno sugerindo como razões da sua existência a simples malícia ou avareza, sendo esta motivada pelos abundantes recursos económicos.

No mesmo sentido, constata Pereira (2002) ao evidenciar que a principal causa da corrupção é a

perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e colectivo como o lucro a qualquer preço. Sendo um malefício amplo e grave, é preciso conhecer as suas causas e suas manifestações, avaliar o seu alcance e adoptar medidas para combatê-la (p. 4).

Há autores que consideram que a corrupção surge com maior incidência nas instituições com demasiada burocracia e centralização estatal e quando não têm controlo. Nesta sequência, de acordo com Shleifer e Vishny, citados por Pereira (2002, p. 11), estes aspectos deverão ser alvo de medidas correctivas, de modo a minimizar os efeitos negativos da corrupção, os quais se reflectem na economia das sociedades visadas, afectando, igualmente, o desenvolvimento social e humano. E, quanto mais pobre for o país, maior é o impacto negativo exercido pela corrupção, aumentando a desconfiança das instituições responsáveis pelo bom funcionamento da economia, sendo esse impacto não só no campo interno (quando os custos de transacções aumentam), mas também no campo externo (uma vez que a imagem do país fica lesada devido ao clima de ilegalidade e insegurança, provocando o desinteresse de investidores estrangeiros).

Partilhamos da mesma opinião de Pereira (2002, p.2) quando refere que a *“corrupção apresenta-se como um fenómeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública”*.

Extrai-se, ainda, do guia elaborado pelo Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (GRIEC, 2007) que

a corrupção é um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições. Quer no sector público, quer no sector privado, trata-se de um fenómeno que assume carácter transnacional, e que constitui, actualmente, uma das grandes preocupações não apenas dos diversos Estados mas também de organizações internacionais de âmbito global e regional (p. 3).

Biason (s.d., p.8) indica como áreas mais vulneráveis aos grupos de crime organizado, o sistema judicial, as forças de segurança e os sectores financeiros para, através deles demonstrar a transnacionalidade da corrupção.

O sistema judicial, de acordo com a autora, pode tornar-se susceptível

à corrupção, quer por ineficiência do próprio sistema quer por cooptação de juízes, promotores e funcionários. Estes agentes são alvo das redes criminosas. A dificuldade de detectar os criminosos e a certeza de impunidade por parte dessas organizações criminosas, conduzem tanto o sistema judiciário quanto a população a um alto grau de vulnerabilidade (p. 8).

Também as forças de segurança, nomeadamente, os guardas de fronteira, empregados de alfândega e pessoal de imigração, poderão ser susceptíveis de ser corrompidos, caso facilitem os movimentos de cruzamento de fronteiras.

Relativamente ao sector financeiro, que consiste no “*serviço essencial para as organizações criminosas*”, Biason faz alusão à negligência por parte do Estado no tocante à lavagem de dinheiro (ou na atracção de investimento estrangeiro de fontes pouco idóneas para que cooperem na lavagem de dinheiro). Refere também a existência de paraísos fiscais, para onde são transferidos dinheiros e obtidas vantagens fiscais permanentes, atraindo assim subsidiárias de várias empresas.

Pelo exposto, o facto de existirem situações como as que Biason aponta, significa que

a comunidade internacional e o Estado nacional não têm sido eficazes no estabelecimento de um controlo sobre a actuação dessas redes criminosas. Uma vez que o Estado faz concessões (...) este converte-se em refém de tais organizações ao mesmo tempo que se coloca em risco a segurança e a liberdade dos cidadãos (p. 10).

Já Antunes (2003, p. 27) considera que o facto de não se poder ter uma exacta ou até aproximada noção dos níveis de corrupção existentes nas diversas sociedades, se deve a 3 factores principais:

Por um lado, à forma como opera, ao acordo entre as partes de que para ter sucesso, “*é imperioso que se mantenha no silêncio dos gabinetes*”.

Por outro, e relacionado com este, a denúncia não estimulada: os próprios não denunciam e terceiros normalmente não se querem ver envolvidos em processos de difamação, por dificilmente ser demonstrado que houve suborno. A acrescer a tudo isto, o facto de não haver vítimas concretas da prática de corrupção, mas sim figuras como o Estado, não resultando em prejuízos directos para os interesses particulares.

Por fim, um outro factor prende-se com as técnicas de corrupção assumirem uma proliferação e sofisticação muito mais avançadas que as de investigação, aumentando a

dificuldade de identificar os verdadeiros prevaricadores da lei e a frustração de quem investiga.

De modo sumariado, afirmam Morgado e Vegar (2007, p. 28) que o fenómeno se adapta a territórios, países cujas características sejam propícias ao seu desenvolvimento, em que o sistema penal é “*demasiado lento, pesado e desadequado, uma eficácia policial ainda reduzida neste campo específico (...)*”, como se verifica em Portugal.

Como é, ainda, referido pelos mesmos autores, a “*criminalidade económico-financeira não é encarada como aquilo que, na sua essência, realmente representa: uma ameaça grave para a democracia, a sociedade e a economia.*”

Ou, como se encontra em Pereira (2002, p 10), o fenómeno tem maior incidência nas instituições ineficientes que contribuem para a diminuição dos investimentos públicos e privados. Esclarece, ainda, que embora não se possa dizer que o fenómeno é exclusivo dos países em desenvolvimento, as origens da corrupção divergem consoante o grau de cultura.

Enquanto, como se fez alusão, nos países em desenvolvimento a corrupção surge devido à debilidade das instituições, nos países desenvolvidos decorre de “falhas nos sistemas democráticos”, verificando-se que está a ser enfrentado com maior determinação política nos países desenvolvidos e, em menor, nos países em desenvolvimento.

Uma vez que a corrupção acarreta variados custos sociais, o seu combate é visto como uma iniciativa a favor do aperfeiçoamento e da consolidação dos regimes democráticos (Vanucci e Della Porta, citados por Vieira, s.d., p. 1).

Já foi referenciado que, a partir dos anos 90 do Séc. XX começaram a surgir organizações internacionais que se dedicam ao combate da corrupção. Surgiram, também, várias convenções mundiais sendo a última a Convenção das Nações Unidas (ou de Mérida), que Portugal ratificou em 18.07.2007.

Todas as orientações destinadas a combater a corrupção – que, afinal, se mostraram ineficazes -, partiam do princípio que a corrupção consiste no abuso da função pública para proveito próprio. Aliás, esta é, como já se disse, a definição da corrupção dada pelo Banco Mundial.

Neste período (anos 90), foram realizados estudos multidisciplinares, envolvendo áreas como antropologia, sociologia, economia, ciência política e administração pública, tentando, deste modo, compreender todas as vertentes do fenómeno. Salienta-se o facto de, tal como considera BIASON (s.d., p. 4), *“Todas essas perspectivas apontam a corrupção como o principal obstáculo às reformas políticas e económicas, tornando a procura de medidas anti-corrupção uma preocupação constante”*.

Trazemos, agora, à colação as áreas consideradas de risco pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, bem como os indicadores que serviram de base para o Índice de Percepção da Corrupção (CPI) para Portugal.

3.3. ÁREAS DE RISCO

Começamos pelas fontes utilizadas para o cálculo do índice.

A própria *Transparency International* (TI, 2008) faz referência que o CPI *“classifica os países em termos do grau de percepção da existência de corrupção entre funcionários públicos e políticos (...)”*, sendo *“(...) resultante da compilação de pesquisas retiradas de dados relacionados com a corrupção e provenientes de pesquisas de negócios efectuadas por consultores através de uma série de instituições independentes e idóneas.”* E, ainda, que o CPI *“(...) reflecte opiniões de todo o mundo, incluindo as dos consultores que vivem nos países avaliados.”*

No entanto, para fazer parte da lista do CPI, é exigido um mínimo de 3 fontes de dados com elevado nível de fiabilidade. O CPI/2009 baseou-se em 13 sondagens e pesquisas de 10 instituições diferentes, sendo a informação recolhida devidamente fundamentada e documentada (TI, 2009).

Para o caso português, foram utilizadas o EIU 2009, o IMD 2008, IMD 2009, o WEF 2008, o WEF 2009 e o GI 2009 (TI, 2009a). Vejamos cada uma delas:

- EIU – Unidade de Inteligência Económica – foram pesquisados consultores (não sendo apresentado o seu número) sobre o uso inadequado de cargos públicos para ganhos privados (ou de partidos políticos).
- Nas segunda e terceira fontes – IMD 2008 e 2009 – foram questionados altos executivos e gerências intermédias de companhias nacionais e internacionais

sobre a estrutura institucional – eficiência do Estado: “subornos e corrupção existem/ não existem”, tendo sido obtidas “*mais de 4000*” respostas, desconhecendo-se, contudo, o seu sentido.

- O WEF apresenta a opinião de líderes de negócios nacionais e internacionais (12.297, em 2008 e 12.614, em 2009) sobre “*pagamentos extra ou subornos não documentados relacionados com exportações e importações, utilidades públicas, recolha de impostos, contratos públicos e decisões judiciais comuns ou que nunca ocorreram*”.
- Por último, o GI apresenta a avaliação dos consultores sobre a probabilidade de encontrar funcionários corruptos, no âmbito burocrático e político.

Não se poderá extrair que quem respondeu às sondagens pertence ou não ao Sector Público.

Nesta conformidade, desconhece-se se as fontes consultadas fazem ou não parte de entidades com actividades consideradas de risco. Contudo, pode haver um paralelismo entre estas e alguns temas questionados, como veremos de seguida.

Atento ao disposto no art.º 7.º da Lei n.º 54/2008, de 04.09, é considerada “actividade de risco agravado” na Administração Pública, nomeadamente:

- a) As aquisições de bens e serviços;
- b) As empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso;
- c) As permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares;
- d) As decisões de ordenamento e gestão territorial;
- e) Outras susceptíveis de pronunciar informação privilegiada para aquisição pelos agentes que nelas participem ou seus familiares.

Constata-se, desta forma, que o WEF abordou o tema da contratação pública e utilidades públicas, podendo estas equipararem-se às formas de contratação, celebradas pelo SPA e SPE, no tocante às aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso.

Estas devem respeitar os princípios consagrados no Código dos Contratos Públicos, bem como no Código do Procedimento Administrativo, nomeadamente o princípio da transparência, da boa fé, da igualdade. De outro modo, poderão ferir e fragilizar o Estado, que se quer de Direito, visto poder haver conluio entre as partes, onerando a despesa pública nacional.

Já o GI focou-se na probabilidade de detectar funcionários corruptos, podendo-se encontrar pontos de convergência com o CPC nas actividades susceptíveis de proporcionar informação privilegiada para aquisições, quer pelos agentes que nelas participem, quer pelos seus familiares.

Registe-se, contudo, que a informação recolhida pelo GI poderá ser mais abrangente que a do CPC, pois nela se incluem os funcionários que recebem valores (monetários ou não), para praticarem actos, ou sua omissão, contrários, ou não, aos deveres do cargo que exercem.

Recorde-se que o CPC foi criado em Setembro de 2008 e que, até essa data, não existia em Portugal qualquer entidade com a missão exclusiva de prevenir o fenómeno da corrupção. Esta medida reflecte uma preocupação do Estado (apesar de “imposta” pela Organização das Nações Unidas) no sentido da sua prevenção e combate.

Nesta sequência, foi elaborado por este Conselho um questionário “(...) *destinado a servir de guia na avaliação dos riscos nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos*” (CPC, 2009a).

O questionário foi dirigido a todos os dirigentes máximos das entidades, serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local, directa e indirecta (incluindo o Sector Empresarial Local).

Foi obtido um total de 700 respostas o que, segundo o CPC, aquando da divulgação das suas recomendações, de 01.07.2009, “(...) *corresponde a uma amostra exaustiva e representativa*” (CPC, 2009b).

Da análise efectuada àquelas respostas, no tocante aos procedimentos na área da contratação pública, constatou-se, nomeadamente, que:

- Os serviços possuem sistemas de avaliação das suas necessidades - ainda que os respectivos processos de planeamento e avaliação integrem factores distintos dos que foram considerados no questionário;
- A celebração e execução dos contratos traduzem uma tendência generalizada dos Serviços em não negociarem os termos dos contratos, nem a sua redacção. Quando recorrem a gabinetes externos para a execução de tais tarefas, não são assegurados os mecanismos para acompanhamento dos termos do contrato, nem existe a garantia de inexistência de posteriores adendas ou “trabalhos a mais” (no caso de empreitadas de obras públicas);
- No tocante ao controlo interno, embora a tramitação seja geralmente respeitada, verifica-se a inexistência de medidas no sentido de evitar conflitos de interesse que possam pôr em causa a transparência de tais procedimentos, podendo contribuir para a situação de corrupção e de favoritismo injustificado;
- De igual modo, não há a prática de informar os funcionários da intolerância quanto a eventuais casos de corrupção.

Relativamente à concessão de benefícios públicos, extraíram-se, entre outras, as seguintes observações:

- Os serviços tendem a optar por atribuir subsídios, ao invés de outras formas de benefícios, tais como bonificações, ajudas, incentivos ou donativos,
- Tendência generalizada para não se fundamentar a decisão, nomeadamente salvaguarda do interesse público, igualdade, proporcionalidade e livre concorrência.

Nesta conformidade, foi recomendado pelo CPC para, no prazo de 90 dias, tendo o mesmo sido prorrogado até 31.12.2009 (CPC, 2009c), os órgãos máximos dos serviços públicos elaborarem planos de gestão de riscos da corrupção.

Neste plano, deve constar, entre outros elementos, a identificação dos riscos de corrupção, a indicação de medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência, bem como os responsáveis afectos à gestão do mesmo plano.¹⁶

Anualmente, deverão, ainda, os órgãos dirigentes elaborar um relatório sobre a execução daquele plano. No momento em que concluímos o presente trabalho é possível apurar ter havido já um elevado grau de acatamento das recomendações formuladas pelo CPC.

Um outro instrumento de gestão que os dirigentes deveriam ter em consideração, para além dos instrumentos já existentes¹⁷, consiste no *Plano de prevenção de riscos de gestão*.

Neste documento, deverão “(...) *ser identificados os potenciais riscos em todas as áreas da actividade de cada entidade e previstas as medidas concretas destinadas a impedir ou reduzir a probabilidade da sua ocorrência.*” (Tavares e Câmara, 2010).

Com este instrumento, fundamental para o planeamento da actividade dos serviços e que se inter-relaciona com os demais instrumentos, deverão estar contemplados e ponderados os riscos que poderão surgir na organização devendo ser, ainda, apontadas as eventuais medidas a adoptar para eliminar ou diminuir a sua ocorrência (Tavares e Câmara, 2010).

Os riscos poderão ser de várias ordens: riscos financeiros, patrimoniais, de má gestão, de segurança informática, de quebra dos deveres funcionais, de corrupção e de fraude.

Depois de identificados, os riscos deverão ser avaliados, analisados e graduados. Quanto melhor estiverem identificados e classificados, no Plano, os acontecimentos potencialmente nefastos, menor será a probabilidade de ocorrerem ou, caso ocorram, o próprio Plano estabelecerá as medidas necessárias para fazer face a essas adversidades.

Com um bom planeamento, os gestores estarão mais bem preparados conseguindo ultrapassar, com mais facilidade e menores danos, qualquer “imprevisto”.

¹⁶ O Tribunal de Contas aprovou o seu Plano de Prevenção de riscos de Gestão (incluindo os riscos de corrupção e infracções conexas) em 30.10.2009, tendo remetido cópia do mesmo às entidades referidas na Recomendação do CPC, de 01.07.2009.

¹⁷ Tais como os documentos previsionais (plano de actividades e orçamento) e documentos finais (contas, relatório de actividades, balanço social, entre outros), e do Plano de prevenção da corrupção.

Salienta-se, ainda, o facto de o plano dever ser orientado para a organização que o concebeu e ser um instrumento dinâmico, evoluindo com a organização e com a sociedade envolvente, devendo ser actualizado periodicamente.

Dadas as vantagens de ambos os Planos¹⁸, em termos de segurança e confiança dos gestores, a sua adesão pode ser voluntária, ou seja, para a elaboração e manutenção dos mesmos não será necessária lei habilitante.

Mas para detectar e investigar indícios que se considerem criminosos, tais como de corrupção e de fraude, é necessário que se conheçam, também, as várias tipologias que podem assumir. É o que veremos de seguida.

3.4. TIPOS DE CORRUPÇÃO E DE FRAUDE

Após termos dado uma noção do que consiste a corrupção e a fraude, encontramos-nos em condições de podermos conhecer os vários tipos, níveis e elementos.

Há várias classificações da corrupção. Um dos critérios utilizados é uma escala cromática, cujas cores diferem consoante a gravidade que está associada às respectivas práticas. Esta escala foi elaborada pelo sociólogo Heidenheimer, que estratificou as práticas corruptas em negras, cinzentas e brancas.

Assim, a corrupção negra está relacionada com as práticas mais graves e que normalmente são sancionadas pelo direito penal; a corrupção cinzenta é aquela que é geralmente condenada pela opinião pública, mas tolerada nos meios dirigentes (sendo um exemplo deste tipo o financiamento dos partidos políticos) e, por fim, a corrupção branca que é, grosso modo, tolerada ou considerada “inofensiva” pela maioria da população (configurando um exemplo um pedido feito à pessoa certa para alcançar a vaga num hospital que, de outro modo, não se alcançaria).

Uma outra classificação largamente encontrada faz referência à dimensão do fenómeno. Assim, pode-se falar de pequena e de grande corrupção, podendo a primeira ser também designada por corrupção endémica. Esta, encontra-se instalada em vários sectores da Administração Pública, sendo o tipo de corrupção administrativo o que mais afronta o cidadão e, exemplificado por Pereira (2002, p. 4) ocorre quando o funcionário público

¹⁸ Dos planos de prevenção dos riscos e dos planos de prevenção da corrupção.

se faz valer da sua posição para cobrar um valor para executar uma tarefa que é da sua responsabilidade.

Já a grande corrupção, segundo uma definição de Morgado e Vegar (2007, p. 58) “(...) surge como resultado final da manipulação de um processo administrativo de decisão, através do qual os agentes de suborno e os subornados, compram e vendem um poder decisório em troca de benefícios privados criminosos.”, alertando, ainda, para que “quando a lógica da corrupção toma conta dos serviços, acaba a distinção entre interesse público e interesse particular. Todos os actos passam a ser geridos pela lógica do lucro fácil, do poder arbitrário, do caciquismo, da cunha e do clientelismo”.

Pereira (2002, p. 4), por seu turno, considera que a grande corrupção surge “nos processos de licitação e contratos, na fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de sectores específicos do Estado. Verifica-se, neste caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.”

Warburton (2007, p. 16) opina que a grande corrupção envolve a detecção de casos de corrupção de elites de políticos poderosos, que levam à má utilização de muitos recursos do Estado, sendo esta de maior preocupação do que a corrupção administrativa de baixo nível. Assim o entende também a TI.

A este propósito, reflecte Armando Esteves Pereira, no jornal “Correio da Manhã”, de 18.07.2009:

Todos sabemos que os concursos públicos, os contratos de concessão e os licenciamentos imobiliários são a força motriz da grande corrupção em Portugal. Um fenómeno que enriquece um pequeno grupo, financia partidos políticos, mas que é caro para o País e para a grande maioria dos portugueses que pagam a conta e são prejudicados por serviços públicos mais deficientes por causa deste cancro que mina a democracia (p. 2).

Ao longo do estudo realizado verificámos a alusão a outros tipos de corrupção, que nos parece pertinente agora abordar. Encontramos, assim, em Oliveira (2006, p. 51) a corrupção dos negócios, que actua normalmente “em torno de grandes empreitadas de obras públicas e fornecimentos de bens e serviços, com um cariz mais complexo e organizado, surgindo com frequentes ligações e/ou interesses camuflados entre entidades públicas e empresários” fazendo, também, menção à corrupção sofisticada e de influência, a qual está “associada a interesses dos meios político-partidários e às

entidades empresariais ligadas a grandes grupos financeiros e internacionais” e à corrupção no fenómeno desportivo que, como o nome sugere, acontece “quando ocorrem situações de perturbação fraudulenta da verdade e da lealdade da competição e do resultado desportivo”.

Também Antunes (2003) refere como tipologia de corrupção os comportamentos de tráfico de influências, de peculato, da concussão, da prática económica em negócio, que se encontram plasmados nos art.ºs 335.º, 375.º, 379.º e 377.º do Código Penal Português.

Para além das tipologias já citadas, o GRIEC apresenta, ainda, a corrupção de eleitor, quando um candidato, em processo eleitoral, oferece dinheiro a um eleitor para obter o seu voto.

O mesmo Gabinete ilustra outros crimes muito próximos do da corrupção, sendo igualmente nefastos ao bom funcionamento dos organismos, como:

- ↳ *o suborno* - quando alguém convence ou tenta convencer outra pessoa, mediante uma dádiva ou promessa, para prestar falsas declarações em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos;
- ↳ *o peculato* - conduta de funcionário que ilegitimamente se apropria, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou de qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe esteja acessível em razão das suas funções;
- ↳ *o abuso de poder* - que ocorre quando um funcionário viola os deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa;
- ↳ *a concussão* - se um funcionário, no exercício das suas funções ou de poderes dele 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 não lhe seja devida;

- ↳ *o tráfico de influências* – que ocorre quando um funcionário solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública [o que Sousa e Triães (2008, p. 198) designam por “cunha”] e;
- ↳ *a participação económica em negócio* – que acontece quando um funcionário, com a intenção de obter participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, em razão da sua função, lhe cumpre administrar, fiscalizar, defender ou realizar.

Todos os crimes referidos têm em comum a obtenção de vantagens não devidas.

Há estudos do fenómeno que indicam que, para além da classificação por tipos, há também 4 **níveis diferentes de corrupção**, conforme sintetiza Pereira (2002, p. 16):

- 1 - o “carácter eventual e espontâneo”, como por exemplo o pagamento ao fiscal para evitar que o mesmo não cobre a multa;
- 2 - a corrupção estrutural, que ocorre quando há envolvimento de alguma entidade de âmbito regional ou municipal;
- 3 - a rede sofisticada de empresas ou funcionários públicos que actuam ao longo de vários anos no círculo governamental.
- 4 - o crime organizado, estruturado em redes criminosas sem base empresarial, onde a violência é a norma.

De acordo com o mesmo autor, as maiores dificuldades encontradas pelos responsáveis das investigações situam-se nos terceiro e quarto níveis.

Através do guia do GRIEC, conclui-se que os **elementos** que compõem a corrupção são:

- A prática de um acto lícito ou ilícito,
- A existência de uma acção ou omissão,
- A contrapartida de uma vantagem indevida,
- Vantagem para o próprio ou para um terceiro.

No que concerne à fraude, o Código Penal faz apenas referência a fraude sexual (art.º 167.º) e fraude em eleição (art.º 339.º). Há, ainda, a fraude fiscal e a fraude contra a Segurança Social, previstas no Regime Geral de Infracções Tributárias (art.ºs 103.º e 106.º, respectivamente).

De acordo com o plasmado no citado art.º 167.º, n.º 1 *“quem, aproveitando-se fraudulentamente de erro sobre a sua identidade pessoal, praticar com outra pessoa acto sexual de relevo é punido com pena de prisão até um ano.”*

Do mesmo modo, está a praticar fraude em eleição quem votar em *“(...) mais de uma secção ou assembleia de voto, mais de uma vez ou com várias listas na mesma secção ou assembleia de voto, ou actuar por qualquer forma que conduza a um falso apuramento do escrutínio”*. Ou, ainda *“(...) falsear o apuramento, a publicação ou a acta oficial do resultado da votação(...)”*. Nestes casos está prevista a pena de prisão até dois anos ou pena de multa até 240 dias, sendo a sua tentativa também punível.

Fraudes fiscais são *“(...) as condutas ilegítimas tipificadas no presente artigo que visem a não liquidação, entrega ou pagamento da prestação tributária ou a obtenção indevida de benefícios fiscais, reembolsos ou outras vantagens patrimoniais susceptíveis de causarem diminuição das receitas tributárias (...)”*, sendo puníveis com pena de prisão até três anos ou multa até 360 dias.

Fraudes contra a Segurança Social são as condutas que visem *“(...) a não liquidação, entrega ou pagamento, total ou parcial, ou o recebimento indevido, total ou parcial, de prestações de segurança social com intenção de obter para si ou para outrem vantagem patrimonial ilegítima de valor superior a € 7.500.”*

Nesta sequência, parece-nos oportuno apresentar os indicadores de fraude e de corrupção, de modo a facilitar a sua detecção.

3.5. INDICADORES DE FRAUDE E DE CORRUPÇÃO

Em 1996, foi publicado pela OCDE um “Manual para sensibilizar os inspectores tributários para o problema da corrupção”.

Neste documento de apoio (p. 8), encontram-se alguns indicadores de fraude. Podem consistir num ou mais actos delituosos em que o contribuinte agiu de forma intencional

com o objectivo específico de evasão fiscal, podendo ainda revestir a forma de deduções excessivas ou de reclamação de deduções fictícias.

São, igualmente, apresentadas algumas técnicas que devem ser tidas em conta pelos inspectores, de modo a detectarem mais célere e eficazmente a presença destes actos.

Sousa e Triães (2008, p. 67), através do seu estudo: “Corrupção e Ética em Democracia: o caso de Portugal”, apresentam um “indicador social de corrupção”, tendo por base 5 dimensões: a legalidade, a justiça/ nobreza da acção, a relação com a norma social, o domínio/ consciência da acção, e a consequência da acção. Dá, assim, para ter a percepção da complexidade e a multidimensionalidade do fenómeno.

Os resultados do mesmo estudo (p. 68) concluem que *“os portugueses são muito tolerantes em relação a uma série de práticas não reguladas ou de difícil regulação, nomeadamente, conflitos de interesse, ‘cunhas’, ‘amiguismos’, favorecimentos, patrocínio político, etc.”*

Relativamente às dimensões “nobreza” e “consequência do acto”, *“não será assim de estranhar o apoio das populações a autarcas que justificam muitas decisões ruins – tanto para os cofres dos municípios, como para os princípios democráticos – com o alegado interesse público ou a nobreza do acto.”* (p. 70).

Quanto à dimensão “norma social”, o estudo revelou que a prática generalizada de actos corruptos, embora não altere a sua natureza, tende a ser desvalorizada pelos inquiridos.

No tocante à consciência do acto, o mesmo estudo revela que não é valorizado o esforço de evitar o erro existindo, por vezes, uma perda de moral e de ética a favor da prática de actos corruptos.

Em guisa de conclusão, Sousa e Triães (2008) constataam que

a Democracia portuguesa goza de uma cidadania informada (...), mas politicamente pouco formada. A maioria dos cidadãos não compreende o papel que lhes cabe no processo de controlo democrático (...), já que centralizam o ideal da cidadania nos direitos individuais em detrimento das responsabilidades/ deveres colectivos (p. 71).

É largamente conhecida a designada tríade “futebol, autarquias e empreiteiros”, em que as transferências de dinheiros públicos entre estes três vectores ocorre de modo a obter

benefícios privados, de forma camuflada, isto é, subvertida através de alegada prestação de bens ou serviços (inclusivamente de empreitada), e de subsídios a atribuir aos clubes de futebol (e destes às equipas de arbitragem).

A relação entre uma autarquia e os empreiteiros/ fornecedores de bens ou serviços ocorre, normalmente, quando são desvirtualizadas as regras dos procedimentos legalmente devidos, fazendo com que o adjudicatário esteja “pré-seleccionado” à partida. Ambas as partes ficam “ligadas” para o futuro, através de eventuais “chantagens” mútuas, que nenhuma delas espera quebrar, sob pena de denúncia do crime então cometido.

Também o envolvimento com os clubes de futebol pode ocorrer com maior incidência nos casos em que o presidente da edilidade é o mesmo que o do clube ou quando existem ligações de amizade ou familiares entre os órgãos dirigentes. Nestes casos, as transferências do erário público para as contas dos clubes podem inicialmente figurar como atribuição de subsídios, mas vir a ser desviada parte dessa verba para distribuição pelos intervenientes.¹⁹

É nestes casos que nos parece que o Tribunal de Contas deverá também reforçar a sua actuação através de um maior cruzamento de dados não só das contas de origem, como das contas de destino.

Recordemos que o nosso objectivo máximo é conhecer qual é o papel do Tribunal de Contas no âmbito dos fenómenos da corrupção e da fraude no Sector Público, quer Administrativo (SPA)²⁰, quer Empresarial (SPE)²¹.

Relativamente às entidades que fazem parte de cada grupo (SPA e SPE), estas encontram-se sujeitas ao controlo exercido pelo Tribunal de Contas, em sede de

¹⁹ Salienta-se, ainda, a possibilidade de a transferência se processar na totalidade e posteriormente vir a ser distribuída.

²⁰ O SPA, nos termos dos art.ºs 1.º, alínea a), e 2.º, ambos da Lei n.º 91/2001, de 20.08, é composto pelas seguintes pessoas colectivas de direito público: “Estado ou a Administração Central Directa”; “Fundos e Serviços Autónomos da Administração Central”; “Segurança Social”; “Administração Regional”; “Administração Local”.

²¹ O SPE é composto pelo “Sector Empresarial do Estado” (empresas públicas e empresas participadas permanentemente, nos termos do Dec-Lei n.º 558/99, de 17.12), pelo “Sector Empresarial Local” (empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, de acordo o previsto na Lei n.º 53-F/2006, de 29.12) e pelo “Sector Empresarial Regional” (Decreto Legislativo Regional dos Açores n.º 17/2009/A, de 14.10, e Conselho do Governo da Madeira, de 25.03.2010).

fiscalização prévia, concomitante e sucessiva e, ainda, ao poder jurisdicional em sede de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa mediante processos autónomos.

Contudo, em termos de julgamento, ou efectivação de responsabilidades sobre corrupção no SPA ou SPE, essas competências não se inserem no âmbito do Tribunal de Contas, mas sim nos Tribunais de Instrução Criminal (TIC).

Mas, dada a especificidade e complexidade dos crimes de cariz económico-financeiro, tanto em matéria de investigação como, acima de tudo, sobre as implicações que acarretam para qualquer sociedade, somos de opinião que deveriam ser tratados em sede própria, devidamente especializada para instruir, comandar as investigações e julgar os crimes de corrupção e conexos.

Além do mais, uma das recomendações do Relatório, elaborado pela GRECO em 2003, era que Portugal, até ao final de 2004, procedesse à criação, nos tribunais, de secções especializadas em crimes económico-financeiros. Ou, na sua inviabilidade, pelo menos à adaptação de medidas para uma maior especialização dos juízes nesta área ou para o reforço de um corpo de peritos a que eles pudessem recorrer. Na sequência dessa recomendação, foi criado, em 2008, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

Também Morgado (Global, 2008, p. 8)²² salienta a necessidade de um corpo policial com capacidade para a recolha da prova, atendendo a que se trata de uma área que exige uma especialização cada vez maior, com vista a processos de julgamento mais céleres.

Por outro lado, Mata-Mouros (2006, p. 34) considera que *“faltou, contudo, ao nosso legislador a visão suficiente para implementar a correspondente especialização nos tribunais, talvez por preconceitos ditados por razões históricas de que ainda não se conseguiu libertar.”* Antevendo que, *“A verdade é que sem se levar a especialização até aos próprios tribunais, a especial vocação dos departamentos de investigação nunca alcançará os resultados esperados”*.

No entanto, alerta para o problema recorrente a enfrentar nas investigações incidentes sobre a fraude económica, que consiste na vinculação dos tribunais criminais às decisões de outros tribunais (criminais ou de outras jurisdições). Reconhece a

²² Aquando de uma das Tertúlias do Casino da Figueira da Foz a 02.12.2008, sendo o evento noticiado, entre outros órgãos de comunicação social, no jornal Global, no dia 04.12.2008, p. 8.

resistência encontrada em sede de processo penal à suspensão da instância enquanto não transitar em julgado, mostrando-se prejudicial pela incompatibilidade da espera, pela imposição de medidas de coação determinantes da natureza urgente do processo penal, podendo originar decisões contraditórias.

Morgado (Global, 2008, p. 8) justifica a lentidão dos julgamentos pelo facto de, numa primeira fase, o TIC se concentrar na investigação e instrução e só posteriormente enviar os processos para a respectiva comarca de julgamento. Considera que, deste modo, se está perante “*uma justiça demasiado rígida, territorial e tradicional*”, quer na prevenção quer no combate.

Mas os fenómenos da corrupção e da fraude não são apenas restritos a uma nação, devidamente delimitada pelas fronteiras territoriais e políticas. São fenómenos que apresentam natureza transnacional, cujas teias de actuação abrangem vários territórios, sendo propício, deste modo, ao branqueamento de capitais e ao crime organizado.

Se se tivesse só em linha de conta a noção de fronteira política²³, todas as medidas de anti-corrupção que os Estados fizessem apenas tinham repercussão dentro do próprio território, onde os controlos internos deveriam ser suficientes para pôr fim às práticas de corrupção. Contudo, com a liberalização das fronteiras entre muitos Estados, essa definição já não faz, a nosso ver, muito sentido.

Actualmente, há uma nova dimensão de territorialidade. Ora, com a desmaterialização das fronteiras, o exercício das funções legal, fiscal e de controlo não encontram condições favoráveis para a sua actividade, como também considera Biason. Tal como refere a autora (p. 8), “*a porosidade das fronteiras pode ser observada frente às dificuldades de controlar e coibir o crime organizado (...) e a própria corrupção.*” Acrescenta, ainda, que “*o reflexo dessa porosidade pode ser traduzido em Estados fracos que tem sido cooptado por organizações criminosas (...) que desestabilizam a segurança interna e internacional.*” (p. 8).

²³ Tal como define Defarges (2003, p. 33), citado por Biason (s.d, p. 6):

Uma fronteira política é o envoltório externo de um Estado e a linha de contrato com os Estados vizinhos. É uma limitação com uma função interna e uma função externa. As fronteiras modernas constituem-se com a formação dos aparelhos dos Estados e a sua capacidade para exercer a sua soberania (...). O envoltório é o limite do exercício dessa soberania e dos seus atributos (...). Apesar das diferenças ideológicas, políticas, linguísticas e religiosas, a fronteira do Estado, linear, aparece como a única norma de carácter universal.

Dada a dimensão e alcance destes crimes, a sua investigação e efectivação de responsabilidades tomam um grau de dificuldade acrescido. A par disso, há ainda a questão jurídica interna de cada país/ território que não é a mesma em todos os envolvidos, surgindo, para a resolução, nomeadamente, destas questões, o Direito e Tribunal Internacionais.

Os autores dos crimes económico-financeiros apostam na internacionalização não só das suas operações mas também nas ligações necessárias ao seu desenvolvimento (Morgado e Vegar, 2007). Ao laborarem à escala global através dos contactos, podem facilmente branquear capitais provenientes dos crimes. Ora, as redes têm como finalidade a obtenção do lucro (alargando a sua esfera de acção) e do poder (para ganhar influência na sociedade e no Estado e a eventual impunidade).

Os “aliados alvo” dos autores destes crimes são sobretudo funcionários do Estado e elementos constituintes de elites políticas, para desenvolverem as suas actividades, aumentando o seu lucro, beneficiando de impunidade, passagem e tráfico de produtos e evasão fiscal (fraude).

Mas as relações, para além de ocorrerem a nível internacional, também operam entre algumas elites nacionais, nomeadamente, na esfera das áreas de risco.

Como já se referiu, o fenómeno da corrupção, para além de ser difícil de definir é, também, difícil de identificar e, por isso, de quantificar, sendo raramente comprovado. Daí a grande importância de apostar na sua prevenção.

Na verdade, os ambientes com pouca transparência, fraca concorrência, baixa responsabilização e ausência de controlo são propícios ao crime de corrupção.

Assim, somos da opinião que este fenómeno, para além de uma questão jurídica (de tal forma que mereceu a criação de uma Unidade Nacional e de um Conselho de Prevenção para o seu combate), é essencialmente um problema de ética e cultura, passando pelo respeito de normas de conduta inerentes ao cargo que se exerce e na utilização e gestão de recursos públicos.

Neste sentido, num relatório desenvolvido pelo DECOMTEC (2006, p. 1) é considerado que a corrupção não só pode reduzir o nível de competitividade dos países ao tornar o

ambiente de negócios menos estável, como pode aumentar o custo do investimento produtivo. O mesmo acontece com a existência de fraude.

Vejamos, pois, quais as implicações que estes fenómenos podem ter na economia de um país.

3.6. IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS

Do relatório do DECOMTEC (2006) constam as seguintes implicações que os fenómenos de corrupção e da fraude têm na área económica:²⁴

- desinteresse do investimento privado ao funcionar como um imposto a ser pago pelos empresários para ter o negócio autorizado;
- também o investimento directo estrangeiro pode ser reduzido, na medida em que a corrupção representa “custos informais” que entram como factor de desconto no cálculo da rentabilidade de projectos, o que faz com que empresas e investidores decidam investir em países onde o nível de corrupção é menor;
- eleva o custo de investimento produtivo, pode diminuir a competitividade, tornando o ambiente de negócios menos estável, visto que as empresas não saberão o que terão de desembolsar para verem o seu projecto admitido;
- reduz a produtividade do investimento público, ainda que possa estar associada a taxas mais elevadas de investimento visto que o registado em termos de formação bruta de capital fixo poderá integrar a “comissão”, fazendo com que o retorno em termos de obras de cada unidade monetária investida seja menor e a oferta seja inferior ao previsto inicialmente;
- afecta negativamente a eficiência da Administração Pública repercutindo-se na economia nacional. Por exemplo: como resultado de um favorecimento, a empresa adjudicada nem sempre é a mais eficiente, o que origina a oferta de um bem ou serviço de qualidade inferior devendo, muitas vezes, o procedimento ter de ser refeito;

²⁴ Embora o Relatório apenas incida sobre a corrupção, parece-nos que as implicações se adaptam igualmente ao fenómeno da fraude.

- diminui a efectividade do custo social, uma vez que apenas uma fracção do montante gasto se destina à aquisição de bens ou serviços resultando, muitas vezes, em escolhas de menor qualidade;
- gera uma perda de arrecadação tributária ao incentivar a omissão de impostos, etc.

É feito também o alerta no sentido de, atendendo ao custo que o fenómeno da corrupção representa, os países deverão arranjar estratégias para superá-la, devendo as mesmas ser elaboradas com base numa análise clara e objectiva das raízes do problema.

Num outro estudo, mas este elaborado por Warburton (2007, p. 8) é referido que Rose Ackerman, partindo de teorias de previsões económicas, admitiu que havia uma tensão entre o sistema de mercado e a democracia liberal sendo a corrupção uma manifestação dessa tensão. Concluindo que a democracia deve ser vista como um sistema de governo que pode apenas existir se os políticos renunciarem os seus próprios interesses e colocarem o interesse público em primeiro lugar.

Como se considerou anteriormente, a corrupção, a fraude e a má gestão de verbas e recursos públicos constituem obstáculos ao desenvolvimento nacional, atendendo a que implicam uma redução directa da actividade económica e, conseqüentemente, uma diminuição da qualidade de vida dos cidadãos.

Neste sentido, Pereira (2002, p. 8) defende que *“este é um problema público, no qual se constata o grande desperdício na gestão do gasto social (...) e o seu papel como instrumento de reprodução das desigualdades existentes, tendo ele derivado (...) de “seu impacto redistributivo nulo, na melhor das hipóteses, quando não regressivo”*”.

Ora, o fenómeno da corrupção, de acordo ainda com este autor (2002, p. 10), vem normalmente associado a estruturas institucionais ineficientes que contribuem para a diminuição do investimento público e privado.

A corrupção pode também onerar a riqueza de um país e o seu crescimento económico, uma vez que, como se referiu, afasta novos investimentos, dada a incerteza que provoca quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. Em último caso, a corrupção crónica leva os países a terem crises políticas permanentes que acabam em golpes de Estado (Silva, 2000, p. 73).

Desde que se começaram a tratar as questões da corrupção, qual o seu significado e quais as suas implicações, houve, de igual modo, a preocupação de criar medidas que a controlassem e, mais ainda, que a combatessem.

Assim, ao tomar consciência de que os problemas causados pela corrupção seriam maiores que os eventuais benefícios, iniciou-se a corrente ético-reformista, como nos informa BIASON (s.d., p. 2). Esta perspectiva, “(...) *examinaria a corrupção a partir da análise da expansão da actividade económica do Estado nos países em desenvolvimento e dos privilégios por ele concedidos.*”

Nesta sequência, veremos então quais são os impactos que o fenómeno da corrupção e da fraude podem ter num Estado, numa perspectiva económica e social.

Vários são os autores que já se debruçaram sobre o impacto que a corrupção pode ter na economia, mostrando que a má gestão da utilização dos recursos públicos, resulta da prática de crimes económicos, bem como da forma distorcida dos gastos que estão associados às várias actividades do Estado.

As consequências económicas (negativas) dos fenómenos são também perceptíveis quando se compromete, entre outros, o direito de propriedade, de igualdade, de incentivos ao investimento, sendo maiores as implicações se se tratar de um fenómeno estrutural, enraizado no sistema e de forma generalizada, uma vez que pode pôr em causa a legitimidade do sistema político, nomeadamente os níveis de credibilidade dos políticos e das instituições.

Os crimes económicos encontram nas instituições mais ineficientes o ambiente propício ao seu surgimento e desenvolvimento contribuindo, assim, para uma diminuição dos investimentos públicos e privados, pois grande parte do montante investido é canalizado para financiar interesses dos seus intervenientes. Também os novos investidores são desincentivados, adiando-se ou cancelando-se projectos de investimento.

Além disso, os programas sociais e de desenvolvimento (como a saúde, educação, justiça) são geridos por agentes que se deparam com uma grande escassez de recursos, sendo bastante elevada a dificuldade de obtenção de mais verbas. Verifica-se, em termos internos, o aumento dos custos de transacções e, num plano externo, uma inibição do investimento estrangeiro (Pereira, 2002).

Numa vertente mais contabilística, consideramos que existe uma co-relação entre a fraude e a receita pública, da mesma maneira, a corrupção tem estreitas ligações à despesa pública.

Assim, os efeitos verificados no lado da despesa provocam a redução da eficiência verificada nos gastos sociais, uma vez que parte da verba destinada a uma determinada despesa social (saúde, educação, justiça) é desviada para fins privados de quem a “intercepta”.

Por outro lado, no tocante ao investimento, verifica-se a redução da atractividade do investimento produtivo. Os custos económicos que acarretam os fenómenos da corrupção, e por analogia, da fraude, passam pela redução do investimento privado, do Investimento Directo Estrangeiro, da competitividade, da produção do investimento público, da efectividade do gasto social, da eficiência da Administração Pública e da arrecadação de impostos (DECOMTEC, 2006).

Da mesma opinião é Marcos da Silva (2000, p.71) ao referir que o maior impacto da corrupção está no seu custo para o crescimento económico, isto é, a sua redução e deformação das políticas sociais de desenvolvimento, bem como a diminuição da eficácia do investimento.

A presença de fraude no sector público influenciará, por sua vez, o registo da receita nos cofres públicos. Sendo a fraude uma manipulação de dados, essa alteração pode ocorrer de duas formas: a inscrição nos registos contabilísticos dos organismos de um saldo superior ao real ou, pelo contrário, de um saldo inferior.

Se for superior, a tributação será também superior e o montante em contagem física terá de ser equivalente ao montante declarado. No entanto, em termos de desempenho da organização, este cenário mostra-se mais atractivo, pelo que é mais comum ocorrer em empresas.

De facto, pode acontecer com maior incidência no sector privado (ou no Sector Público Empresarial), a declaração de níveis de resultados muito superiores aos obtidos efectivamente, de modo a não perder a confiança de clientes, a saída da cotação em bolsa, a necessidade de baixar preços, entre outros. Nestes casos, estamos na presença de especulação.

No entanto, apesar de ser tributado maior valor, a especulação criada tem riscos bastante elevados, havendo casos em que as “bolhas especulativas” não suportam o seu efeito exponencial e “rebentam”, originando a falência de praticamente todo o sector envolvido, podendo atingir níveis mundiais. A este propósito, nos Estados Unidos, após sucessivos escândalos financeiros, foi aprovada a *Lei Sarbanes-Oxley (Sarbanes-Oxley Act)*, com a finalidade de estabilizar os mercados bolsistas. Esta lei “(...) *centra-se na revisão dos procedimentos de corporate governance para empresas cotadas, nacionais ou estrangeiras, especialmente os relacionados com a verificação da adequação da informação relativa a resultados e com a divulgação do relato financeiro.*” (Pires, 2008, pp. 20-21).

Se o saldo contabilístico for inferior, mantendo-se a equivalência entre o montante a apresentar e o declarado, significa que a diferença está ao dispor de quem disso tiver conhecimento, visto que em sede de auditoria, mais concretamente contagem física, só é necessária a presença dos montantes declarados, podendo resultar, numa primeira fase, na delapidação do património financeiro do Estado.

Por outro lado, o facto de se declarar menos do que efectivamente se possui conduz a que o montante a tributar pelo Estado seja inferior, reduzindo, deste modo, a receita do Estado.

As implicações nos Orçamentos do Estado, interferem, tal como a corrupção, na tomada de decisões, decisões essas nos domínios dos Serviços Públicos, como a justiça, educação, saúde, etc. Também, aqui, fica dificultado o desenvolvimento e funcionamento das Instituições, atendendo a que se o Estado tem registadas verbas inferiores, todas as medidas tomadas serão no sentido de aumento de receita e diminuição da despesa. Poderão, então, surgir igualmente problemas de ordem social (como o encerramento de empresas, aumento de desemprego e, conseqüentemente, da criminalidade).

Um outro aspecto prende-se com o factor motivação que nem sempre está presente no Sector Público. Deverá introduzir-se uma filosofia de gestão que incida na motivação entre os pares e destes no trabalho, ao invés da actualmente existente que recai nas chefias, residindo também aqui a diferença entre chefe e líder. Uma outra diferença é

esclarecida por Vargas (2008, p. 84) ao referir que *“a responsabilidade de um gestor pertence ao domínio da Lei, a de um líder pertence ao domínio da Ética”*.

Consideramos que o comportamento de “chefe” deverá ser substituído pelo do “líder”, embora estejamos cientes que, numa primeira fase, traga bastantes resistências apesar de o líder ser alguém com carisma e capaz de cativar os seus colegas a segui-lo de uma forma natural.

Deve, para além de ser dotado de conhecimentos no “campo de acção” do SPA e SPE, conseguir certificar-se de que os funcionários ou trabalhadores estão conscientes das suas obrigações, nomeadamente da obrigatoriedade de denúncia de situações de corrupção e promover o acesso público e tempestivo a informação correcta e completa, actuar de acordo com regras deontológicas inerentes às suas funções e sempre com isenção e em conformidade com a lei e actuação de modo a reforçar a confiança dos cidadãos na ética, integridade, imparcialidade e eficácias dos poderes públicos.

Repare-se que, neste sentido, o resultado do trabalho dos funcionários/ trabalhadores é maior e de melhor qualidade, isto é, mais eficaz e eficiente. Uma pessoa motivada e sem bloqueios ditatoriais oriundos das chefias participa e envolve-se muito mais no processo, obtendo um sentimento de pertença no projecto (quer seja no processo de decisão, quer seja na elaboração de uma pequena tarefa).

A este propósito, Maciel e Sá (2007) referem que

os efeitos da desmotivação no trabalho podem gerar graves problemas tanto para as organizações quanto para as pessoas. Do lado das organizações, podem sofrer perdas de seus padrões de qualidade e produtividade. Da parte das pessoas, as consequências negativas estão ligadas à saúde física e mental, ao stress, ao absentéismo, à baixa produtividade e desempenho no trabalho, sem contar a falta de comprometimento com sua organização (p. 63).

No entanto, como nos elucida Vargas (2008),

a motivação é um conceito que tem a sua utilidade, mas não explica tudo. Uma pessoa que seja responsável por algo não deixará de o fazer porque é desagradável, porque não contribui para o seu desenvolvimento pessoal, ou porque não lhe dá retorno imediato. Fá-lo porque é responsável pela concretização, e essa é razão suficiente (p. 83).

Devem, assim, existir políticas de motivação, que inculquem um espírito de equipa e promovam a coesão dos vários departamentos, mas também de transferência de responsabilidade.

Esta última é uma questão de atitude, não só da “chefia” como dos trabalhadores: o receio de perder o controlo das tarefas e funções, havendo “(...) *a criação de dependência nos colaboradores para justificar a necessidade da sua presença (...)*”, estando estas atitudes “(...) *relacionadas com um exercício distorcido do poder hierárquico, ao serviço de interesses individuais.*”, os dirigentes olvidam que “*fomentar a dependência dos colaboradores é uma ilusão em que apenas o próprio acredita*” (Vargas, 2008, p. 89).

Por outro lado, o medo de errar, a falta de informação e treino para realizar as tarefas, a falta de confiança na chefia, bem como más experiências anteriores em situações de responsabilidade são as razões mais comuns apontadas pelo mesmo autor no tocante aos funcionários.

Como resultado, quer das políticas de motivação quer da transferência de responsabilidade, espera-se que os funcionários/ trabalhadores ao possuírem o sentimento de pertença do organismo e do dinheiro público que lhes está confiado se desincentivem a cometer práticas de corrupção ou conexas, como o suborno, por exemplo.

Desta opinião é também Gonçalo Castilho dos Santos²⁵ (Diário de Notícias, 2010) ao referir, na sessão de encerramento do Seminário sobre Prevenção dos riscos da corrupção²⁶, que os funcionários públicos deverão considerar como “seu” o combate à corrupção.

Já fizemos referência que constitui crime a prática de actos de corrupção e de fraude, pelo que se encontram tipificadas as várias penas a aplicar consoante o comportamento adoptado, nomeadamente, se resultou da prática de actos lícitos ou ilícitos, ou até na sua omissão.

É assunto de que trataremos a seguir.

²⁵ Secretário de Estado da Administração Pública.

²⁶ Realizado em 22.03.2010, em Lisboa. Vide Diário de Notícias online, 23.03.2010, em http://dn.sapo.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1525777.

3.7. SANÇÕES. PRESCRIÇÃO E ABSOLVIÇÃO

As penas previstas no direito português encontram-se estipuladas nos artigos 372.º, 373.º e 374.º, todos do Código Penal, para os crimes de corrupção passiva para acto ilícito, corrupção passiva para acto lícito e para corrupção activa, respectivamente.

Nesta conformidade, esquematizam-se no quadro *infra* as penas previstas para cada tipo de crime:

Quadro n.º 2 - Penas previstas no Código Penal para os crimes de corrupção

Penas	Corrupção passiva		Corrupção activa
	Para acto ilícito	Para acto lícito	
Pena Máxima	Pena de prisão até 8 anos	Pena de prisão até 2 anos	Pena de prisão até 5 anos (se o fim for acto ilícito) ou pena de prisão até 6 meses (se o fim for acto lícito)
Pena Mínima	Pena de prisão superior a 1 ano	Pena de multa até 240 dias	Pena de prisão superior a 6 meses (se o fim for acto ilícito) ou pena de multa até 60 dias (se o fim for acto lícito)
Observação	Dispensado de pena se o agente, antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor.	Aplicável o disposto na alínea b) do art.º 364.º	Aplicável o disposto na alínea b) do art.º 364.º

Fonte: Código Penal. Elaboração própria.

Através de inquéritos de vitimização²⁷, citados por Maia (2002, pp. 25-26) e, no tocante às penas a aplicar a quem é condenado pelo crime de corrupção, mais concretamente sobre a pena mais adequada a um funcionário corrupto, partiu-se de um conjunto de três penas possíveis (prisão, multa e prestação de trabalhos a favor da comunidade). Mais de um terço dos inquiridos em 1994, eram a favor da prestação de trabalho a favor da comunidade o que, segundo Maia (2002, p. 27), poderá revelar “(...) *uma perspectiva duvidosa que se tenha instalado e tenha crescido junto da população portuguesa quanto ao facto de a prisão ser de facto um local que puna eficazmente os autores de crimes.*”

²⁷ Realizados pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.

Outra das constatações que se faz é que, em termos económicos, um cidadão na prisão (domiciliária ou não) é muito mais oneroso para o Estado/ sociedade do que se estiver a prestar trabalho à comunidade.

Um aspecto igualmente importante, e que nos apresenta Simões (2006, p. 26), é a recuperação de activos. Esta, de acordo com o que estipulam os art.^{os} 51.º a 59.º da Convenção de Mérida, deve ser considerada acto de cooperação judiciária entre Estados e, também, actividade interna de cada Estado Membro.

Nesta conformidade, é mais eficaz a ideia de superação de prisão em favor de soluções que viabilizem o “asfixiamento económico” do agente do crime, ou seja, facilitem a apreensão dos bens, produtos e instrumentos da sua actividade criminosa e a sua perda ou confisco antes que se depreciem ou percam valor económico.

A este propósito, Simões (2006, p. 38) lamenta que *“O interesse despertado é inversamente proporcional à atenção que em Portugal se tem dado ao assunto.”*

O trabalho dos investigadores de assuntos criminais está, de certo modo, dificultado por diversos factores, desde o segredo bancário, a falta de informatização dos serviços, a não coordenação entre organismos detentores de importantes informações, excesso de documentação nos processos. Estas dificuldades traduzem uma morosidade que não se compadece com o aparecimento cada vez maior da criminalidade.

É assim que, quando a investigação de um crime chega ao seu termo, muitos outros se foram desenvolvendo, acabando por nunca nenhum ser resolvido em tempo útil, como nos alerta Morgado e Vegar (2007, p. 109).

Nessa base poder-se-á verificar o facto de as penas, quando aplicadas, não o serem oportunamente, perdendo, assim, a sua pertinência e o merecido peso. Consideramos também que quando se julgam factos prestes a prescrever a análise deles feita tende a ser mais branda do que se fosse “a quente”. Neste sentido, os próprios factos podem ser minimizados com a aplicação de penas mais reduzidas, ou até mesmo o arquivamento dos processos.

Mesmo os arquivamentos, não levam apenas em consideração o momento em que ocorre o crime e o julgamento, mas também o que está envolvido ou os assuntos em questão. Nesta linha, cita Vilela (2009) que um ministro da Defesa português não se

mostrou surpreendido com os sucessivos arquivamentos criminais de importantes processos militares que estiveram em investigação, durante o seu mandato político. O mesmo ministro disse

Eu tenho uma visão muito pessimista de todo o sistema judiciário português, uma vez que ele não está a funcionar regularmente. Alguém conhece algum grande processo de fraude ou corrupção dos dinheiros do Fundo Social Europeu que tenha resultado em condenação? (...) Por que é que a justiça militar havia de ser diferente?! (p. 118).

Antunes (2003, p. 25) refere que *“na verdade, o fenómeno da corrupção surge umbilicalmente ligado à «coisa pública», não escolhendo tipos ou regimes sociais”, apelando, “(...) se é certo que a corrupção não desaparecerá, não podemos conformarmo-nos com esta inevitabilidade, porque isso seria o primeiro e decisivo passo para colocar em crise valores fundamentais de uma vivência democrática”.*

Questão igualmente grave é a da prescrição que varia consoante as penas a aplicar, conforme estabelece o art.º 122.º do Código Penal. Sendo o prazo contado desde a ocorrência dos possíveis crimes, devem as entidades competentes, logo que tenham conhecimento dos mesmos, diligenciar no sentido de obtenção de prova, fundamental ao julgamento.

Os custos inerentes são enormes como é o sentimento de impunidade e lucro por parte dos criminosos, descrédito do Estado e, acima de tudo, a desmotivação dos investigadores.

Para atenuar esta situação, Morgado e Vegar (2007, p. 113) consideram que a investigação da corrupção deverá deixar *“(...) definitivamente para trás o investimento em processos segundo o velho método da ordem cronológica de entrada.”*, passando o trabalho de investigação a ser orientado pela ordem de importância e gravidade dos processos, a fim de se poder dar uma resposta adequada e em tempo útil ao crime organizado.

Já em 1990, a ONU estabeleceu um programa de acção que visa atingir vários objectivos (Garcia-Alós, 2000), dos quais se registam:

rever o direito penal, inclusive a legislação processual, a fim de verificar se responde de forma adequada a todas as formas de corrupção;

criar mecanismos administrativos e regulamentares para prevenir actos de corrupção e o abuso de poder; e

observar os procedimentos adequados para a detecção, investigação e condenação de funcionários corruptos (pp. 33-34).

A partir destes objectivos, as medidas jurídicas destinadas a combater a corrupção podem ter, de modo geral, duas vertentes: por um lado, mecanismos preventivos que se consubstanciam na criação de agências e comissões de ética e implementação das “declarações de património e rendimentos”; e por outro, mecanismos punitivos, destacando-se a adequada regulamentação de sanções a aplicar nos casos de perpetração de actos geradores do fenómeno e a classificação de actos ilícitos estreitamente relacionados com estes crimes.

De acordo com a Convenção de Mérida (ou das Nações Unidas), é no campo da prevenção que quase tudo está por fazer em Portugal. E, segundo nos parece, deveria ser uma aposta a seguir. Pensamos que a prevenção é a base, ou um dos pontos de partida, do combate à corrupção, pois ao evitar a acção, diminui-se a possibilidade de proliferação do fenómeno.

Também Morgado e Vegar (2007, p. 113) defendem que a investigação criminal deve incidir no sistema preventivo que se caracteriza na recolha, análise e tratamento de informação para detecção e conhecimento dos criminosos e das suas actividades. Desta forma, fica mais facilitado o processo de investigação.

Actualmente, o Direito Penal português encontra-se quase todo orientado para a protecção dos direitos individuais, não conseguindo conjugar o interesse individual com o interesse social. A previsão da punição constante do quadro legal para crimes contra o Estado afigura-se um tanto desprezada ou branda na maioria dos casos, ou não proporcional ao prejuízo/danos causados. Talvez isso se deva ao eventual receio de colocar em risco garantias do processo-crime ou pela incompreensão da falta de preparação dos magistrados, advogados e Ministério Público.

Parece-nos, assim, que para além de dever ser revista a legislação existente, é necessário que os profissionais a quem compete “fazer direito” estejam cientes dos crimes económicos e consigam antever as técnicas cada vez mais sofisticadas utilizadas pelos criminosos, de modo a estarem mais preparados para julgar.

Uma das questões fundamentais para prosseguir com a acusação e a correspondente definição da pena consiste no apuramento de elementos probatórios.

A este propósito, referem Sousa e Triães (2008) que

de facto, a prova do dolo do agente em violação da Lei é indispensável, do ponto de vista jurídico, à condenação penal de um acto verificado. Isto também pode ter outra leitura: quando os poderes políticos e judiciais decidirem prosseguir certo tipo de práticas até então toleradas, devem prevenir primeiro e actuar só depois. É o privilégio do princípio da prevenção sobre a repressão, em geral, tido por mais racional pela criminologia (p. 179).

No domínio do direito português, até que se prove o contrário, qualquer cidadão é sempre inocente. É a denominada “presunção de inocência”.

Assim, a questão da prova assume um papel crucial na investigação dos crimes e na efectivação das leis relativas aos crimes económicos, onde se inclui a corrupção e a fraude.

A este respeito, Simões (2006, p. 36), argumenta que a efectividade das leis é alcançável, entre outras formas, “(...) através do aumento dos meios periciais ao dispor dos órgãos de investigação e julgamento. Sem eles a prova dificilmente adquirirá a consistência necessária à superação do “princípio da dúvida razoável”.

Acrescenta, ainda, que, mediante a sua impreparação ou falta de especialização, os operadores judiciais “(...) manejam mal os critérios da “prova indiciária ou por presunções” (...)” e prendem-se apenas na “(...) exigência de “prova directa”, arrasadora de qualquer pretensão punitiva no domínio da corrupção (...)” e crimes conexos.

Uma outra forma de efectivação da lei, segundo o mesmo autor, ocorre “através da criação não somente de serviços do Ministério Público como também de instâncias judiciais (...) especializados nos domínios da direcção da investigação, da instrução e do julgamento deste tipo de criminalidade (...)”.

É, pois, nosso entender que as entidades competentes para investigar os crimes económicos deverão possuir técnicas eficazes de modo a que se apurem os verdadeiros criminosos, se punam, e se recuperem os montantes envolvidos. O que se tem verificado

é o anúncio público das investigações mas quando se tenta aferir a culpa apenas os documentos probatórios serão tidos em conta. E ninguém assume que é corrupto.

A este propósito conclui, então, Simões (2006) que

este universo fenomenológico e jurídico é hoje demasiado vasto, complexo e opaco à análise e entendimento comuns. Pretender que seja acessível à abordagem de magistrados sem suficiente nível de especialização é deitar a perder quaisquer intenções de eficácia ou sucesso.

Ora, é consabido que a falta de resposta dos Estados perante a corrupção e a aparência de impunidade que muitas vezes acompanha as manifestações mais graves constituem um convite à proliferação de tais condutas (p. 36).

A par disso, alerta Mata-Mouros (2006) que

se a corrupção é um crime sem vítima específica (sua vítima somos todos nós) – no crime de corrupção não há um cadáver a autopsiar, uma carteira devassada a apreender, um vidro partido para examinar – a verdade é que a sua investigação é especialmente potenciadora da produção de vítimas (p. 21).

Ou, como Morgado e Vegar (2007) definem

a vítima, na maior parte das vezes o Estado, não grita, não apresenta queixa. Ou seja, na maior parte dos casos não há uma vítima isolada, identificável, que possa, que queira ou que esteja em condições de fazer denúncias ou de apresentar provas (p. 104).

Verifica-se, ainda, a falta de preparação de alguns magistrados relativamente aos crimes económico-financeiros, em que muitas vezes não sabem quais os principais documentos a analisar, nem como analisá-los. Assim, pensamos que não só os técnicos, mas também os magistrados, deverão ter preparação especializada nestas matérias, de modo a investigar de forma mais célere e eficaz, diminuindo o risco de prescrição e do aumento do fenómeno.

Consideram, ainda, Morgado e Vegar (2007, p. 103) que a investigação criminal do crime económico e da corrupção apresenta problemas, criados pelas condições específicas em que se desenvolvem.

De facto, esta criminalidade conseguiu criar vários obstáculos à produção de prova, um conjunto de factores de impunidade, superiores aos utilizados pelo criminoso comum,

com a particularidade de que se destinam a ter uma aparência de legalidade em todas as suas operações.

Outra dificuldade consiste na reduzida probabilidade de os envolvidos neste tipo de crime efectuarem a denúncia, uma vez que estariam a denunciar-se a si próprios e, normalmente, neste meio, só tem conhecimento do crime quem nele participa. A par disso, acaba por se desenvolver num ambiente muito restrito e fechado, em que raramente é denunciado quem nele pertence – pacto de silêncio -, dificultando a produção de provas nos crimes de corrupção, económicos e de tráfico de influências.

Morgado e Vegar (p. 104) explicam, ainda, que *“Estes pactos têm produzido um nível intolerável de impunidade, especialmente numa investigação criminal e numa justiça penal tão tradicionais como as nossas, baseadas quase exclusivamente na prova testemunhal”* e lamenta que, o facto de, em tempos, só haver condenação se tivesse havido confissão *“deixou as suas marcas no nosso sistema penal, que continua a fraquejar quando lhe é requerido uma resposta eficaz e em tempo útil a este tipo de criminalidade”*.

Sobre a erradicação da corrupção num território, observámos em Sousa e Triães (2008, p. 162) o ponto de vista de António Pedro Dorés, que considera não existir Estado ou sociedade sem corrupção, justificando a afirmação com metáforas ao comparar o fenómeno com a necessidade de existência de resíduos orgânicos no ecossistema.

No entanto, não corroboramos com esta opinião, uma vez que, a maior parte dos países com baixos níveis de corrupção são os países com uma qualidade média de vida melhor, o que significa não necessitarem da corrupção para um melhor desenvolvimento.

Mais, a grande corrupção (que é a que maior peso tem na sociedade) consiste em obter benefícios privados através de recursos públicos. Ou seja, consiste em beneficiar uma pequena minoria e não a sociedade em geral, comprometendo cada vez mais a questão orçamental do Estado e, conseqüentemente, baixando o nível de vida dos cidadãos. Dada a globalização dos mercados, esse impacto afectará igualmente todas as economias que com eles se relacionem.

Através dos dados fornecidos pela Direcção-Geral da Política de Justiça, mediante a Informação n.º 23/DSEJI, de 05.02.2009, pode avaliar-se a evolução dos números da corrupção, embora com algumas reservas.

Em primeiro lugar, não foi possível apurar quais os dados respeitantes ao Sector Público (Administrativo e Empresarial) e ao Sector Privado, pois referem-se a todos os processos-crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância.

Outra reserva prende-se com o facto de, até ao ano 2006, a contabilização do número de processos ter em conta o crime mais grave enquanto que, a partir de 2007, passou a considerar o crime principal. Desta forma, em relação a estes dois anos, não se poderá estabelecer qualquer relação.

Feitas as ressalvas, passemos aos dados. No ano de 2007 (últimos dados disponíveis, ainda que provisórios à data de 05.02.2009), foram proferidas 57 acusações, tendo havido 28 condenações.

Em termos de relação existente entre arguidos e condenados, entre os anos 2003 e 2006, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro n.º 3 – Relação entre arguidos e condenados entre 2003 e 2006

<i>Ano</i>	<i>Arguidos (A)</i>	<i>Condenados (C)</i>	<i>Rácio C/A (*)</i>
2006	147	71	0,48
2005	89	60	0,67
2004	69	49	0,71
2003	63	55	0,87

Fonte: Direcção-Geral da Política de Justiça.

* Rácio de elaboração própria.

Pode constatar-se que, entre 2003 e 2006, a proporção do número de pessoas condenadas em relação ao número de arguidos tem vindo sempre a diminuir, isto é, apesar de o número de arguidos ter vindo a aumentar, em termos percentuais houve uma diminuição do número de condenados.

Através dos dados, não se consegue extrair os motivos das absolvições, se por se tratar de inocência, ou se por deficiência do processo e insuficiente recolha de provas. Vilela (2009) explica que

é evidente que o crime de corrupção é de difícil investigação. O diminuto número de casos detectados e levados a julgamento é há muito propalado publicamente, bem como a suspeição de enormes cifras negras que, de quando em vez, como actualmente acontece, levam a uma espécie de histeria colectiva, onde tudo se propõe para tudo ficar praticamente na mesma em termos de detecção e punição efectiva do crime. (...)

Efectivamente, a abordagem prática do fenómeno não é fácil. A corrupção está dependente de uma ligação umbilical, um pacto de silêncio, entre o corruptor e o corrupto. E este tipo de crime tem tanto mais hipóteses de ser bem-sucedido quando decorre em ambientes herméticos, fechados à vista e até ao interesse do exterior (...) (p. 198).

Pereira (2002) salienta, para o caso brasileiro, uma constatação do correspondente da TI nesse país (Transparência Brasil, 2002):

a avalanche de escândalos e denúncias divulgados pelos meios de comunicação sobre a corrupção, nos últimos anos, tem gerado uma sensação de que a mesma está aumentando de forma significativa no Brasil. É difícil poder afirmar, diante da ausência de análises rigorosas sobre o tema – visto que a corrupção é algo muito difícil de medir e provar - , se existe na actualidade mais ou menos corrupção que no passado. As evidências de que a corrupção está aumentando no país, pode indicar, na verdade, que a sociedade brasileira está logrando avanços significativos na luta contra ela (p. 12).

Elucidam, também, Morgado e Vegar (2007, p. 104) que foram muitos os casos de corrupção em julgamento em que “(...) o tribunal tinha exigências de prova idênticas àquelas que se colocam nos crimes contra o património ou pessoas, ignorando o modo particularmente mafioso em que se desenrolam os fenómenos da corrupção.”

Como se aflorou anteriormente, dadas as características dos fenómenos da corrupção e da fraude, a sua detecção e consequente investigação apresentam um grau de dificuldade acrescido. Deste modo, atribuir um número exacto da sua dimensão é tarefa praticamente impossível. Dada a sua natureza de secretismo, praticamente apenas através de denúncia (ou através de um mero acaso, na sequência de uma outra investigação) é que se terá conhecimento da dimensão, não da totalidade, mas apenas destes casos. Ora, o número de situações não denunciadas, conhecido por cifras negras, é seguramente superior nos casos dos crimes de corrupção, uma vez que ambos os intervenientes são beneficiados com a sua prática, e que dificilmente encontrarão em si motivos para se auto denunciarem (Maia, 2002, p. 11).

A este respeito, também Mata-Mouros (2006, p. 20) lamenta que dada a proliferação das “*«cifras negras», os registos existentes não podem, pois, servir como um indicador adequado da dimensão do problema geral*”.

Segundo Morgado e Vegar (2007, p. 118), a única forma de demonstrar a realidade dos factos do crime de colarinho branco é através dos meios específicos de prova, dos quais fazem parte a interpretação de comunicação (vulgo escuta), o agente encoberto, as entregas controladas, a prova digital, os dados bancários e patrimoniais, o acesso às instituições financeiras de *off-shore*, a prova pessoal e, em certa medida, até a criação de equipas multidisciplinares.

Como se acabou de aludir, a questão da obtenção da prova é essencial no momento do julgamento. De igual modo se referiu que todo e qualquer cidadão é inocente até que se prove o contrário. Porém, e tal como nos elucida Mata-Mouros (2006, p. 20) “*A presunção de inocência não deve ser vista como um escolho no combate ao crime. Ela é antes uma inquestionável conquista da civilização do Estado de Direito*”.

Assim, a forma como a investigação decorre é fulcral pois se é verdade que existiu um crime, importa saber se os arguidos constituídos são ou não os criminosos procurados.

E é aqui que reside toda a questão. Se reflectirmos no que diz Mata-Mouros (2006) podemos mais facilmente perceber o que está em causa:

de cada vez que um arguido é absolvido de uma acusação por crime de corrupção, seja aquele resultado ditado pela prova da inocência ou pela simples falta ou insuficiência da prova em julgamento, é mais um inocente que se soma ao rol dos cidadãos que viram a sua vida devassada, se não mesmo exposta publicamente, por uma investigação criminal falhada. Uma investigação que claudicou na sua realização ou, o que não é menos grave, na sua própria instauração (p. 20).

No que concerne à falta de recolha de provas, Vilela (2009) faz referência a um despacho de um procurador, relativamente a um eventual crime, onde se extrai o seguinte:

não foram carreados para os autos documentos bancários nem feitas diligências no sentido de detectar a existência de fluxos financeiros entre os diversos intervenientes nos factos em investigação, tal como não foi possível comprovar a denunciada situação de conluio das empresas relativamente ao concurso público (...) (pp. 153-154).

Existe, assim, uma fronteira muito ténue entre o princípio da presunção da inocência e a falta de diligências no sentido de obtenção de provas essenciais ao combate à corrupção.

Debrucemo-nos, agora, sobre a percepção do fenómeno a nível mundial.

3.8. RANKING MUNDIAL DA CORRUPÇÃO

A TI consiste numa organização que se dedica à luta contra a corrupção apresentando, anualmente, uma listagem, por ordem decrescente de classificação em termos do grau de percepção da corrupção, numa escala de zero a dez, em que a pontuação mais elevada corresponde à menor percepção da corrupção no país ou zona e, consequentemente, a pontuação mais baixa corresponde ao país ou área com maior percepção.

Em 2009, à semelhança do que aconteceu em 2007 e 2008, foram ordenados 180 países, com base num estudo efectuado através de pesquisas extraídas de dados relacionados com corrupção, mediante opiniões de consultores de várias instituições mundiais consideradas idóneas e independentes, incluindo as dos consultores que vivem nos países avaliados.

As questões abordadas para efeitos da classificação de cada país relacionam-se com aspectos da utilização indevida do poder público em benefício do privado, tais como o suborno, desvio de dinheiros públicos focando, não só aspectos administrativos, mas também políticos da corrupção.

Para que um país possa fazer parte da lista do Índice de Percepção da Corrupção (CPI) é necessário que reúna um mínimo de três fontes de dados fidedignos relacionados com a corrupção.²⁸

Em 2009, o CPI baseou-se em 13 diferentes sondagens²⁹ e pesquisas de 10 instituições independentes. Um requisito para a aceitação dos dados é a documentação e

²⁸ No entanto, há um conjunto de países ou territórios que reúne apenas duas fontes de dados: Anguilla, Antígua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Bermudas, Ilhas Caimão, Granada, Kosovo, Liechtenstein, Micronésio (estados Federados), Antilhas Holandesas, Coreia do Norte, São Cristóvão e Nevis (St. Kitts & Nevis) e Tuvalu.

²⁹ As fontes do CPI de 2009 são: Banco de Desenvolvimento Asiático, Banco de Desenvolvimento Africano, Fundação Bertelsmann, Banco Mundial, Unidade de Inteligência Económica, Casa da Liberdade, Introspecção Global, IMD Internacional, Grupo Mercantil Internacional, Consultoria de Riscos Políticos e Económicos e Fórum Económico e Mundial.

fundamentação para se emitir um juízo sobre a sua fidedignidade e fornecer uma classificação das nações, medindo o alcance global da corrupção.

Analisando a última lista ordenada do CPI (2009), constata-se que dos 5 países cimeiros, três deles são do Norte da Europa³⁰, um é asiático e o outro da Oceânia³¹.

Portugal encontra-se na 35.^a posição, com um índice de 5,8, contrastando com a primeira posição – Nova Zelândia - com um índice de 9,4. Por outro lado, o país com o índice mais baixo é a Somália, cuja nota é 1,1.

No caso português, de 2007 para 2008 e deste para 2009, houve uma diminuição quer no posicionamento, quer na pontuação, significando maior percepção da corrupção existente. Em termos de valores, a pontuação ou nota, passou de 6,5, para 6,1 (em 2008) e para 5,8 (2009), enquanto a posição desceu do 28.º para 32.º lugar (2008) e para o 35.º (em 2009).

Nesta ordenação dos países, o valor mais relevante corresponde à pontuação obtida, uma vez que qualquer mudança na cobertura dos países pelas fontes consultadas resultará no reajustamento das posições na tabela.

Também o facto de uns países subirem no ranking poderá provocar a descida de outros. Contudo, a nota do índice adquire uma maior importância visto que não está na dependência dos índices dos outros países, mas apenas na percepção das fontes.

Parece-nos útil ressaltar que o índice fornece a imagem dos pontos de vista dos empresários e consultores relativamente ao ano corrente e anos recentes, não se focando nas tendências de ano para ano. Como se referiu anteriormente, caso se faça a comparação com os anos anteriores, deverá basear-se, somente, na nota de um país e não na sua posição. Mas, a única maneira fiável para comparar as pontuações ao longo do tempo é voltar às mesmas fontes das avaliações utilizadas.

Apesar de o índice ser uma percepção, é utilizado como um instrumento de medição válido e tem sido amplamente testado por investigadores e analistas. No entanto, a fiabilidade do CPI difere: nos países com um elevado número de fontes e com pequenas diferenças entre as avaliações fornecidas transmitem uma maior confiança em termos da

³⁰ Dinamarca, Suécia e Suíça.

³¹ Singapura e Nova Zelândia, respectivamente.

sua pontuação e classificação, verificando-se o inverso nos países com poucas fontes e cujas avaliações apresentam maiores diferenças.

4. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

Estudados os fenómenos da corrupção e da fraude, vejamos alguns exemplos do seu combate noutros países.

Atenta a listagem da TI com os índices de percepção da corrupção (CPI) de 2009, verificamos que três dos cinco primeiros lugares são ocupados por **países escandinavos/Europa do Norte**. De modo a tentar perceber o que os distingue dos demais, constatámos que têm em comum alguns pontos.

Um dos factores comuns consiste no critério intervencionista: os países escandinavos são considerados os países mais intervencionistas da Europa, embora, como referem Sousa e Triães (2008, p. 44), o problema não está no intervencionismo mas no tipo de intervenção. Não está na quantidade das intervenções, mas na qualidade.

Na realidade, o que acontece é que as intervenções que ocorrem nestas sociedades incidem nos pontos fulcrais que as preocupam realmente, não desviando essa atenção para onde haja mais “ruído”.

Neste sentido, o facto de as intervenções colocarem “em cheque” ou denunciarem situações de corrupção, acompanhadas de forte condenação social, produz um efeito dissuasor da prática dos crimes económicos. Verifica-se, então, que o efeito intervencionista resulta como uma forma de combate à grande corrupção, sendo esta que mais danos provoca num território.

O **Reino Unido**, neste particular, regista progressos uma vez que durante o Estado Liberal (Sec. XIX) apresentava um índice de corrupção bastante elevado, enquanto que, já na década de 70 do Sec. XX (quando era um dos Estados mais fortes e com grande poder intervencionista), quase não se ouvia falar de corrupção (Sousa e Triães, 2008, p. 44). Esse facto é visível através do Indicador da *Transparency International* (2009a) no qual, em 2009, o Reino Unido apresentava a 17.^a posição, com a nota de 7,7.

No tocante aos níveis de associativismo, verifica-se uma correspondência com o nível de desenvolvimento das democracias, como resulta do estudo “*Citizens, Involvement, Democracy*”, coordenado pelo Centro de Investigação Social Europeia da Universidade

de Mannheim. Esta relação encontra-se, nomeadamente, em países como a Noruega, Holanda e Eslovénia (Sousa e Triães, 2008, p. 123).

É também neste tipo de países que assenta a análise da relação custo/benefício no combate à corrupção e à fraude como acontece, por exemplo, na Suíça³² (Mata Mouros, 2006, p. 24): maior preocupação na grande corrupção, minimizando a pequena, sendo a maior parte destes casos “(...) *abrangidos pela possibilidade de arquivamento com base no princípio de oportunidade.*”³³

Mas, mesmo encontrando-se em lugares cimeiros, estes países mantêm a sua preocupação em estabilizar ou diminuir estes crimes económicos.

Veja-se o exemplo da Suíça que, desde a década de 80, tem tomado medidas para diminuir ainda mais a corrupção existente. Tendo presente que existem duas categorias de pessoas que normalmente têm conhecimento das situações de corrupção (os próprios concorrentes do corruptor e os colegas do funcionário corrompido) há quem defenda a possibilidade de ultrapassar as inibições de denunciar, fazendo-o através de agências de informação que sirvam de canal a queixas anónimas. Estas serão, posteriormente, encaminhadas para os serviços de investigação policial, de modo a obter um maior controlo, reduzir as cifras negras e actuar no âmbito da prevenção e combate (Mata Mouros, 2006, p. 41).

Outro aspecto comum aos países com baixos índices de corrupção consiste nos elevados níveis de confiança interpessoal que apresentam, gozando de uma sociedade civil forte e de um alto nível de democracia. São também considerados os países mais avançados no processo de desenvolvimento humano com vista à criação de uma cultura de auto expressão, como se verifica na Holanda.

Também a Suécia e Suíça apresentam fortes níveis de tolerância aos emigrantes e multiculturalismo, considerando que através da aprendizagem entre as várias culturas, podem retirar o melhor partido do conhecimento/*Know-how* estrangeiro.

³² Ocupa a 5.ª posição na tabela do CPI/2009, com uma nota de 9,0.

³³ Relativamente ao facto da Suíça ter revisto o seu código penal em Maio de 2000, Daniel Jositsch, citado por Mata-Mouros, considera que aumentar a base da incriminação pela dispensa da relação de equivalência entre a oferta da vantagem e o acto praticado pelo funcionário significa a desistência de punir a corrupção e apenas entrar em linha de conta com a punição de meras presunções. Faz a comparação com o pescador que na ânsia de pescar o mar inteiro de peixes aperta tanto a malha que acaba realmente por apanhar tudo o que está no oceano, mas apenas naquela área de navegação. Por fim, lamenta que o pescado é de tal modo insignificante que decide lançá-lo novamente à água.

Outro aspecto importante consiste no facto dos cinco países cimeiros do CPI, quatro deles têm uma população maioritariamente protestante, sendo a religião praticada pela maioria dos habitantes de Singapura o budismo. Por outro lado, os países católicos são os que apresentam índices de corrupção superiores. Veja-se o caso brasileiro (considerado o país mais católico do mundo), que apresentava em 2009 a classificação de 3,7 (75.ª posição) no CPI, considerando-se bastante baixa.

A par disto, também os níveis de depressão e desânimo nos países do Norte Europeu são reduzidos, fazendo com que o optimismo funcione como catalisador dessas sociedades. Verifica-se, ainda, uma tendência destes países em desenvolver mecanismos eficazes para controlar os sistemas políticos.

Já os países mediterrâneos apresentam-se mais saudosistas, pessimistas e queixosos, características essas que se poderão relacionar também com o factor “religião”. Esta correlação foi também notada por Sousa e Triães (2008, p. 121).

A **Nova Zelândia** não descarta a sua atenção no que toca à prevenção da corrupção e da fraude, visto que, nos anos 2008/09, a fraude constituiu uma das áreas estratégicas do Office Audit General (OAG, s.d), congénere do Tribunal de Contas naquele país.

Sendo um dos países mais “limpos”, isto é, com baixos níveis de corrupção, a Nova Zelândia considera que a sua reputação tem de ser mantida através de acções positivas, uma vez que a complacência perante os fenómenos da corrupção e da fraude pode pôr em risco essa reputação (OAG, s.d., pp. 71-72).

Para tal, o OAG neozelandês considera, no seu plano de actividades, duas outras fontes de medidas de resultado futuro possível (OAG, s.d., p. 20):

- *Gallup Corruption Index* – que questiona sobre negócios e a corrupção do Governo. Neste índice, a Nova Zelândia ocupa o 2.º lugar entre 101 países, lugar partilhado com a Dinamarca, depois da Finlândia.
- *State Services Commission* – que publica, anualmente, um relatório em que reserva o 6.º capítulo ao nível de confiança dos serviços do Estado, tendo como escopo o fortalecimento da confiança na situação de serviços e o reforço do espírito de serviço.

O país (OAG, s.d., p. 72) pretende ainda aumentar o foco na gestão do risco de fraude através de:

- Identificação de padrões e tendências de fraude, informando os auditores sobre eles e,
- Análise das oportunidades para a sensibilização das entidades públicas sobre a fraude e a corrupção e emissão de boas práticas e outro material de orientação para ajudar a detectar e a prevenir aqueles fenómenos nas entidades públicas.

Apresentando reduzidos níveis de percepção da corrupção, **Singapura** mantém o seu esforço em pertencer ao grupo de países menos corruptos, de forma a apresentar os níveis de corrupção dos países nórdicos (Heilbrunn, 2004, pp. 5-7).

Durante os anos 70 foi criada, em Singapura, a Agência de Investigação de Práticas Corruptas, devido ao surgimento de vários escândalos ligados ao narcotráfico.

Esta Agência está hierarquicamente organizada numa pequena estrutura, factor esse que também poderá ser uma mais-valia no que toca ao reporte das denúncias, sendo propício a uma imediata decisão em relação a casos de crimes deste tipo. O processo torna-se mais célere e oportuno.

Mas, para as instituições de Singapura, mais importante que a punição (repressão) é a prevenção. Da mesma opinião são os organismos **australianos**, que desde 1990 se focam na prevenção. Foram, por conseguinte, classificados os métodos e as finalidades da investigação, assentando em 3 princípios (Heilbrunn, 2004, pp. 7-9):

- “A prevenção é melhor que a cura”;
- “A prevenção é melhor que a punição” e
- “A prevenção é melhor que a gestão”.

A Austrália, que em 2009 ficou na 8.^a posição do ranking mundial da escala do CPI, possui um Plano de controlo da fraude e corrupção e planos de acção. Neles são definidas e relatadas as estratégias e os controlos a executar, embora ocorram anualmente milhares de incidentes de fraude motivados pelos inadequados controlos existentes.

No tocante à forma de funcionamento do Departamento de Finanças e Administração Australiano, o relato da situação pode ser feito pessoalmente, por fax, telefone ou e-mail ao *International Audit Unit* (IAU). Qualquer reporte feito é tratado com discrição, incluindo a necessidade de respeitar a privacidade e confidencialidade das identidades dos denunciantes.

Todos os relatos dos responsáveis departamentais com as alegações contra a IAU são encaminhados ao responsável do Comité de Auditoria. Posteriormente, a investigação é conduzida em linha com a *Australian Government Investigation Standards*, que definiu as melhores práticas e modelos de procedimento para todas as investigações.

Apresentando um sistema Superior de Controlo muito similar ao português, em **Espanha** também o Ministério Público funciona junto do Tribunal de Contas. Porém, existe uma outra figura: a *Fiscalia Anti-corrupção*, que mantém uma coordenação com o MP presente no TC espanhol.

A par disso, verifica-se também uma articulação jurídica entre o rigor orçamental e a defesa contra a fraude, de modo a obter um quadro regulamentar adequado e eficaz na luta contra a fraude.

Uma agência com competências idênticas foi criada no **Brasil**, em 1999 – a Comissão de Ética Pública e, mais tarde, em 2001, surgiu a Corregedoria Geral da União.

A Comissão consistia, inicialmente, numa instância de consulta do Presidente da República, em questões de natureza ética. Posteriormente, com a aprovação do Código de Conduta de Alta Administração, passou a ter também funções executivas.

Esse Código tem como objectivo a promoção da confiança da sociedade quanto à conduta dos agentes públicos, mais concretamente, dos mais altos cargos do Executivo Federal Brasileiro.

Como consequência dessas funções executivas, a Comissão passou ainda a liderar e a coordenar a promoção de acções para assegurar a adequação e efectividade dos padrões éticos em 193 entidades e órgãos que integram o Executivo Federal.

Por outro lado, a criação da Corregedoria ocorreu num contexto de graves denúncias de corrupção dentro do governo federal, sendo então instituída como um instrumento para

dar celeridade aos processos administrativos de apuramento de irregularidades que lesem o património do Estado, de modo a punir os responsáveis em tempo oportuno e o ressarcimento aos cofres públicos.

Pereira (2002, p. 14) considera que a criação desta corregedoria teve como escopo “(...) *abrir um canal directo de comunicação do cidadão com o governo federal. No seu balanço de um ano de existência (2001/2002), a CGU contabilizou 321 servidores punidos – entre os quais 276 demitidos.*”

A este propósito, foi publicado no jornal *O Globo*, em 27.07.2009, versão online, que a “*Administração pública federal expulsou em Junho 43 servidores envolvidos com corrupção*”. Avança a notícia que, desde 2003, já foram punidos 2719 funcionários federais através de desafectação da função pública ou cessação da aposentação.

De acordo com a CGU, como indica o artigo, “(...) *os números são resultado do aperfeiçoamento dos mecanismos de combate à corrupção e do incremento das acções de fiscalização e investigação de ilícitos por parte do governo federal*”. É, ainda, esclarecido que se pretende punir não só o agente público, mas também o agente corruptor.

De modo a aferir se um funcionário público recebe ou não suborno, a CGU pode atender, não só a denúncias, mas principalmente ao comunicado do Conselho de Controle de Actividades Financeiras, que recebe informações de instituições bancárias sobre movimentos anormais ou suspeitos de qualquer crime económico.

O Brasil, apesar de ser um país com uma elevada percepção da corrupção, apresenta um manancial de estudos e considerações sobre o fenómeno.

Note-se, porém, que, apesar de o CPI ter registado tão baixo nível, tem havido progressos de ano para ano. No último ano, subiu 5 lugares na tabela (passando do 80.º para o 75.º lugar), tendo também recuperado na nota atribuída (3,5 para 3,7).

Valoriza, no entanto, uma maior vigilância relativamente aos agentes públicos, visto que considera os cargos que ocupam mais sujeitos a serem procurados para a prática de algum ilícito.

A par das demissões dos funcionários públicos, no Brasil, também o corrupto activo é punido (enquanto pessoa jurídica), conforme se extrai do artigo publicado pelo “*O Globo*” sendo impedido de celebrar contratos e convenções com a Administração Pública. O nome da empresa é registado no “Cadastro Nacional de Empresas Inidóneas e Suspensas”, disponível no Portal da Transparência, da CGU.

5. AS ENTIDADES DE COMBATE À FRAUDE E À CORRUPÇÃO

5.1. NOTA PRELIMINAR. PREVENÇÃO E REPRESSÃO

Antes de analisarmos as entidades que, actualmente, em Portugal têm competência para combater os fenómenos da corrupção e da fraude, devemos distinguir dois conceitos que lhes estão relacionados: *prevenção e repressão*.

Parece-nos oportuno introduzir um excerto da intervenção³⁴ do Ministro da Justiça, aquando do Seminário “A prevenção dos riscos de corrupção”, em 22.03.2010:

Esta, pois, a arquitectura do nosso combate contra a corrupção, nas suas dimensões de prevenção, investigação criminal e política penal. Antes de mais, e sobretudo, empenharmo-nos na prevenção. Porque só a actuação antecipatória do fenómeno corruptivo poderá, de facto, ser plenamente eficiente, diminuindo a incidência do fenómeno e gerando uma cultura de transparência, integridade e competência. Depois, nos casos em que esta acção não seja suficiente e as acções delituosas se efectivem, agir de forma célere e empenhada na investigação e repressão dos comportamentos criminosos, evidenciando de forma clara que não haverá tolerância ou impunidade para a corrupção. (p. 6)

Resulta, assim, que a prevenção consiste em evitar condutas desviantes às normas aceites, através de mecanismos, sejam eles legais ou morais, que impeçam a sua execução. Por outro lado, repressão consiste em “castigar”, “punir” os infractores pelo seu comportamento.

No mesmo sentido, também Guilherme d’Oliveira Martins interveio³⁵, salientando que:

com este Seminário, o Conselho pretende desde já alertar para a necessidade da adopção de medidas que previnam fenómenos de corrupção, com a colaboração das entidades interessadas. Mais importante do que a repressão destes fenómenos, muitas vezes de difícil prova (diria mesmo que, diabólica), é a prevenção.

As medidas preventivas são, porventura, a forma mais eficaz e eficiente para combater a corrupção. E é aqui que o Conselho investe as suas energias e recursos (p. 4)

³⁴ Ver na íntegra em: <http://www.cpc.tcontas.pt/eventos/seminario2010/docs/doc12.pdf>.

³⁵ Ver na íntegra em: <http://www.cpc.tcontas.pt/eventos/seminario2010/docs/doc02.pdf>.

Podemos, então, concluir que a **prevenção** actua antes, isto é, de forma pró-activa, antecipando a acção pretendendo, assim, evitá-la. A **repressão** actua depois da prática do acto, tentando corrigir o dano nos casos em que for possível, podendo também, deste modo, contribuir para prevenção de actos danosos futuros.

Em síntese, a existência de medidas de repressão também tem efeitos dissuasores e preventivos dos fenómenos da corrupção e da fraude.

Existem em Portugal algumas entidades vocacionadas para prevenir e outras para reprimir a corrupção e crimes conexos sobre as quais nos debruçaremos de seguida.

5.2. ENTIDADES VOCACIONADAS PARA A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Até à criação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) não existiam em Portugal entidades exclusivamente vocacionadas para a prevenção da corrupção. Criado pela Lei n.º 54/2008, de 04.09, o CPC actua, de forma exclusiva, na prevenção do fenómeno, estando dotado das seguintes atribuições (cfr. o art.º 2.º):

- a) Recolher e organizar informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção activa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócio, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisições de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial;
- b) Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção e combate dos factos referidos na alínea a) e avaliar a respectiva eficácia;
- c) Dar parecer, a solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais, de prevenção ou repressão dos factos referidos na alínea a).

Funcionando junto do Tribunal de Contas, o CPC colabora na adopção de medidas que possam prevenir a ocorrência de crimes de corrupção e conexos, quando solicitado pelas entidades públicas interessadas, medidas essas que consistem na elaboração de códigos de conduta dos seus órgãos e agentes e na promoção de acções de formação.

Este Conselho deverá, então, apresentar à Assembleia da República e ao Governo, um relatório das suas actividades do ano anterior, o qual pode conter recomendações e proceder à tipificação de ocorrências ou de risco de ocorrências de crimes de corrupção e conexos e identificar as actividades de risco agravado na Administração Pública e no Sector Público Empresarial.

De modo a clarificar conceitos, o próprio diploma define como actividades de risco agravado as aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso, as permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares, as decisões de ordenamento e gestão territorial, bem como quaisquer outras susceptíveis de propiciar informação privilegiada para aquisições pelos agentes que nelas participem ou seus familiares.

À semelhança do que acontece com os outros órgãos, o CPC participará ao MP os factos de que tenha conhecimento e que sejam susceptíveis de constituir infracção penal³⁶. E logo que tenha conhecimento de que o MP deu início a um procedimento de inquérito criminal referente a esses factos, o CPC suspenderá a recolha ou organização das informações a eles respeitantes, comunicando essa suspensão às autoridades competentes, nos termos do art.º 8.º da Lei n.º 54/2008.

Gozando de direito de colaboração, ao CPC são prestadas informações por parte das entidades públicas, organismos, serviços e agentes da Administração Central, Regional e Local e entidades do sector público empresarial (art.º 9.º, n.º 4, da Lei n.º 54/2008).

Devem ainda ser remetidas ao CPC cópias de todas as participações ou denúncias, decisões de arquivamento, de acusações, de pronúncia ou não, sentenças absolutórias ou condenatórias dos crimes relativos à corrupção e conexos.

De igual modo, qualquer relatório de auditoria ou inquérito do TC, dos órgãos de controlo interno ou inspecção da Administração Pública Central, Local e Regional, que reporte factos relativos aos crimes enunciados deverão ser remetidos ao CPC.

Por outro lado, em 09.12.2008, foi criada a Rede Europeia de Pontos de Contacto Anti-Corrupção, tendo o Ministério da Justiça indicado a Procuradoria-Geral da República, a PJ e o CPC para a integrarem. Esta Rede, de acordo com a nota do Gabinete de

³⁶ Se infracção disciplinar, a participação deverá ser feita à autoridade disciplinar competente.

Imprensa do Ministério da Justiça, de 10.12.2008, “(...) *é composta pelas autoridades e serviços dos Estados-Membros da União Europeia encarregados da prevenção e do combate à corrupção. A Europol e o Eurojust também podem participar nas actividades da Rede*”.³⁷

Avança, ainda, o Gabinete que “*o objectivo da nova Rede é promover a eficácia na luta contra todas as formas de corrupção mediante uma cooperação efectiva, a identificação de oportunidades, a partilha de boas práticas e o desenvolvimento de elevados padrões profissionais.*”, relativamente a medidas efectivas, bem como à experiência obtida pelos Países da União Europeia na prevenção e combate à corrupção. Para tal, é essencial a criação e manutenção de contactos regulares entre os seus membros.

Embora o CPC seja vocacionado exclusivamente para a prevenção da corrupção, existem outras entidades cujos estatutos definem a realização de acções de prevenção criminal (caso do Ministério Público) e de prevenção criminal inter-relacionada com a investigação penal (Polícia Judiciária). Como também apresentam competência para a repressão destes crimes, serão analisados no ponto seguinte.

5.3. ENTIDADES VOCACIONADAS PARA A REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO

Atento o plasmado no n.º 1 do art.º 4 dos Estatutos do MP, este órgão encontra-se representado junto dos Tribunais, designadamente, do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal Administrativo, para além do Tribunal de Contas.

Os mesmos Estatutos apresentam-nos o MP como o representante do Estado, que defende os interesses que a lei determinar, e participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, e que exerce acção penal e defende a legalidade.

Nesta conformidade, e no que concerne à matéria de corrupção, cabe ao MP dirigir a investigação criminal e, através do Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP), coordenar a direcção da investigação, entre outros, dos crimes de branqueamento de capitais, corrupção, peculato, e participação económica em negócio,

³⁷ Em www.mj.gov.pt/sections/newhome/nota-a-imprensa/

fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional.

No tocante à prevenção, cabe ao DCIAP o dever de realizar acções sobre crimes de branqueamento de capitais, corrupção, peculato e participação económica em negócio, administração danosa em unidade económica do sector público, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada e infracções económico-financeiras de dimensão internacional e transnacional.

Complementarmente, em cada comarca sede dos distritos judiciais existe um departamento de investigação e acção penal (DIAP), ao qual cabe dirigir o inquérito e exercer acção penal, por crimes cometidos na área da comarca, bem como os crimes que se encontram previstos no n.º 1 do art.º 47.º dos Estatutos, isto é, os mesmos da competência do DCIAP, em matéria de direcção de investigação.

Nesta conformidade, é comunicado ao MP o conhecimento de qualquer crime por parte dos órgãos de polícia criminal iniciando-se, deste modo, o processo de investigação criminal, nos termos do art.º 2 da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) – Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

Define o art.º 1 deste diploma que:

A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo

cabendo à autoridade judiciária competente dirigir a investigação, a qual é assistida na investigação pelos órgãos de polícia criminal.

Estes, nos termos do art.º 3.º da LOIC, podem ter competência genérica (Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública) ou específica [“(...) *todos os restante órgãos de polícia criminal*”].

E é precisamente a Polícia Judiciária que nos interessa para os efeitos do presente trabalho uma vez que, dos órgãos de polícia criminal, é o único que tem competência reservada (não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal) para investigar,

entre outros, os crimes de branqueamento, tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio, fraude na obtenção ou desvio de subsídios ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado, bem como os seus crimes conexos, atento o disposto no art.º 7.º da LOIC.

A Polícia Judiciária viu a sua lei orgânica ser aprovada pela Lei n.º 37/2008, de 06.08, na qual se encontra definida a sua natureza como corpo superior de polícia criminal, com dependência do Ministério da Justiça, sendo a sua missão “*coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes*”.

Estruturalmente, a PJ compreende uma Direcção Nacional e seis tipos de Unidades que são as Unidades Nacionais, Territoriais, Regionais, Locais, de Apoio à Investigação e de Suporte.

No tocante às Unidades Nacionais existem a Unidade Nacional contra o Terrorismo, a de Combate à Corrupção e a de Combate ao Tráfico de Estupefacientes, sendo a 2.ª a que nos prenderá mais a atenção.

Tendo em conta as novas características da criminalidade, as exigências de rapidez de resposta e intervenção adequada do ponto de vista de operacionalidade, a Lei n.º 37/2008 criou as unidades nacionais, cujas respectivas competências foram definidas em 12.02.2009, através do Dec-Lei n.º 42/2009.

Relativamente à Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC), define o n.º 1 do art.º 8.º que “(...) *tem competências em matéria de prevenção, detecção, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente aos crimes de corrupção, peculato, tráfico de influências e participação económica em negócio*”.

No que concerne aos crimes estipulados no n.º 2 do mesmo artigo, compete à UNCC apenas a sua prevenção e investigação³⁸.

³⁸ Os crimes são:

- a) Prevaricação e abuso de poderes por titulares de cargos políticos;
- b) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e ainda fraude na obtenção de crédito bonificado;
- c) Económico-financeiros;

No que concerne a alguns crimes, tais como branqueamento de capitais, fraude ou corrupção, peculato e participação económica em negócio, o MP e a PJ têm a mesma competência, cabendo-lhes prevenir e investigar sobre os mesmos, embora no crime de “corrupção, peculato e participação económica em negócio (crimes conexos)” e “tráfico de influências”, caiba à PJ também a sua detecção.

Relativamente aos crimes de “apropriação ilegítima de bens públicos”, “violação de dever de segredo” e “aquisição de imóveis”, não há qualquer organismo com competência expressa para a sua detecção e investigação.

Constata-se, deste modo, o seguinte: por um lado, uma sobreposição de algumas competências do MP e da PJ, por outro, um défice nas investigação e detecção de crimes como a administração danosa em unidade do Sector Público, apropriação ilegítima, violação de dever de segredo e aquisição de imóveis, tendo a prevenção destes três últimos sido recentemente enquadrada em termos legais.

Vejamos, agora, qual o papel que cabe ao Tribunal de Contas, nestas matérias.

-
- d) Contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem;
 - e) Relativos ao mercado de valores mobiliários;
 - f) Insolvência dolosa e administração danosa;
 - g) Branqueamento;
 - h) Crimes tributários de valor superior a € 500.000,00;
 - i) Crimes conexos com os referidos no n.º 1 e nas alíneas b) a e), g) e h).

6. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NOS DOMÍNIOS DA CORRUPÇÃO E DA FRAUDE NO SECTOR PÚBLICO

Encontra-se previsto no art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que o Tribunal de Contas (TC) é o órgão supremo de controlo de actividade financeira do Estado, sendo dotado das seguintes competências (Tavares, 1998, p. 46):

- Poderes de controlo financeiro, exercidos através das acções de fiscalização em sentido técnico e destinados à preparação de relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado e Contas das Regiões Autónomas, bem como através da produção de relatórios autónomos de análise, valorização e avaliação de quaisquer aspectos ligados à actividade financeira das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo, os quais podem conter recomendações.
- Poderes jurisdicionais, traduzidos na efectivação de responsabilidades financeiras mediante processos de julgamento de contas, de responsabilidades financeiras ou demais espécies processuais previstas na lei. Estes poderes, por sua vez, possuem um cariz obrigatório para todas as entidades públicas e privadas, nos termos do n.º 2 do art.º 8.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³⁹.

Salienta-se, aqui, a importância das recomendações do TC no seu âmbito de actuação. Na verdade, estas recomendações resultam do exercício de uma função de controlo, cujo regime jurídico, segundo Tavares (2006a, p. 190), é fortemente responsabilizador, não só da parte do organismo que as emite, mas também por parte dos seus destinatários.

Além disso, apesar de não se tratar de ordens ou instruções, os destinatários das recomendações “(...) têm, como princípio, o dever de as acatar ou acolher, tomando em consideração o seu conteúdo no sentido de adoptarem ou omitirem um comportamento.” (Tavares, 2006a, p. 187).

Corroboramos com o autor ao considerar as recomendações do TC como “(...) uma forma pedagógica, útil e exigente do exercício do controlo, nas perspectivas de quem

³⁹ Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.

controla e de quem é controlado, com todos os efeitos positivos para os beneficiários – os cidadãos, maxime, os cidadãos contribuintes.” (Tavares, 2006a, p. 191)⁴⁰.

Quanto à efectivação de responsabilidade financeira, ocorre mediante processos de julgamento de contas e de responsabilidade financeira (art.º 58.º, n.º 1, da LOPTC). Os primeiros são relativos às evidências contidas em relatórios de verificação externa de contas, e os segundos, oriundos de factos evidenciados em relatórios de acções de controlo do Tribunal de Contas, elaborados fora do processo de verificação externa de contas ou relatórios dos órgãos de controlo interno (art.º 58.º, n.º 2 e 3 da LOPTC).

Como refere Moreno (2006),

estão confiadas ao TC, para além do visto prévio, duas missões fundamentais: a de *auditor financeiro público*, tanto do SPA como do SPE e de outras entidades de criação pública, mas de direito privado e a de *julgamento e efectivação das responsabilidades financeiras* de todos os gestores públicos, incluindo, pois, desde Agosto de 2006, também os gestores do SPE (p. 299).

Relativamente à responsabilidade financeira, esta pode ser reintegratória e/ou sancionatória, nos casos previstos nos art.ºs 59.º e 65.º da LOPTC, respectivamente, dos quais se destacam as reposições (reintegração) por alcance e por desvio de dinheiros ou valores públicos e as sanções por utilização de empréstimos, dinheiros, ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista.

Com base nos dados apurados e relatados, os relatórios são remetidos ao Ministério Público (MP)⁴¹, podendo este requerer o julgamento dos processos. Para além do MP, o julgamento pode ser também requerido pelos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os processos visados relativamente aos relatórios das acções de controlo do TC e, ainda, pelos órgãos de controlo interno responsáveis pelos relatórios enviados para o TC, no âmbito do dever de colaboração (art.º 89.º da LOPTC). O requerimento deve ser acompanhado das provas indiciadoras dos factos geradores de responsabilidade.

⁴⁰ A este respeito ver também Guilherme d’Oliveira Martins, Responsabilidade financeira, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública [DJAP]*, Vol. VII, Lisboa, 1996; *Tribunal de Contas – Pedagogia e responsabilidade*, Lisboa, 2006; *Um novo paradigma – A responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto*, Lisboa, 2006.

⁴¹ Que se encontra representado no TC.

Em sede de julgamento, ao proferir a sentença, o juiz não se encontra vinculado ao montante indicado no requerimento, podendo a condenação ser de valor superior ou inferior ao requerido (art.º 94.º, n.º 1).

É na 3.ª Secção do TC⁴² que funciona um Tribunal com natureza intrinsecamente jurisdicional, sendo a tramitação utilizada a constante no Código do Processo Civil e, no que toca à aplicação de multas, a constante no Código Penal (art.º 80.º da LOPTC).

A par destas competências, o TC tem um papel fundamental no que toca à prevenção dos fenómenos da corrupção e da fraude: coopera com instituições homólogas e, tendo como escopo “(...) *que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção relativamente aos dinheiros públicos, tanto nacionais como comunitários*” colabora em matérias de informações, em acções de formação e também com os órgãos de soberania, entidades e serviços públicos, comunicação social, como se encontra previsto no n.º 2 do art.º 11.º do mesmo diploma.

Acresce ainda que, no exercício da sua missão de controlo, o Tribunal poderá apurar se as entidades públicas dispõem de planos de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infracções conexas.

O facto de se encontrar na ordem do dia o tema da corrupção, e tendo sido criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que funciona de forma independente junto do Tribunal de Contas, pesou para que a escolha do tema do presente trabalho incidisse sobre o controlo que é exercido por esta Instituição, nos domínios da corrupção e da fraude no Sector Público.

Como considera Tavares (1998, p. 21), toda a actuação de gestão⁴³ para ser eficaz exige um bom sistema de controlo, independentemente de se tratar de gestão pública ou

⁴² O TC apresenta uma estrutura interna diversificada: dispõe de uma secção (1.ª secção) com juízes afectos à actividade de fiscalização prévia e concomitante, uma 2.ª secção com juízes afectos à fiscalização sucessiva e, uma 3.ª secção com juízes dedicados à função de julgar as responsabilidades financeiras.

⁴³ A este propósito, refere o ponto 1 da deliberação sobre a avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas (CPC, 2009) que

a actividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, seja qual for a natureza da entidade gestora (...) deve, nos termos da Constituição da República Portuguesa e da lei, pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração.

privada devendo, para tal, os órgãos de gestão dispor de elementos relativos ao funcionamento das organizações, quer quanto à legalidade, quer quanto aos critérios de economia, eficácia e eficiência.

Este controlo, para o mesmo autor, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados com competências técnicas que se estiverem inseridos na estrutura da entidade em causa designa-se por controlo interno mas se, pelo contrário, for exercido por órgãos situados externamente à entidade denomina-se controlo externo (no caso português, exercido somente pela Assembleia da República e Tribunal de Contas).

Do mesmo modo, a ausência de controlo poderá proporcionar o exercício de comportamentos que originem a corrupção.

O TC, nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tem a função de fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, para além de apreciar a boa gestão e efectivar responsabilidades por infracções financeiras. Caso ocorra a violação, seja ela intencional ou não, de uma lei ou de uma norma ou princípio contabilístico ou administrativo aplicável, estamos na presença de irregularidades.

Estas, contudo, podem qualificar-se como fraudes quando, em face dos elementos objectivos e subjectivos pertinentes, estejam reunidos os requisitos jurídicos aplicáveis.

Parece-nos, então, que sendo a fraude uma forma de enganar ou iludir uma determinada realidade, podemos relacioná-la com a Receita do Estado. Não havendo correspondência entre os registos documentais dos organismos com os valores reais, está a ocultar-se o que de facto deveria ser transferido para o Estado. Como exemplo disso, veja-se a evasão fiscal, em que não é declarada a totalidade da verba tributável, com o intuito de diminuir o montante do imposto.

Por outro lado, e embora seja difícil definir corrupção, considera o ponto 2 da deliberação sobre a avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas (CPC, 2009) que

o fenómeno da corrupção constitui uma violação clara de tais princípios [prosecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração], devendo, por isso, todos os gestores de dinheiros, valores

e património público, no âmbito da sua normal actividade de gestão, adoptar medidas de identificação dos riscos de corrupção e infracções conexas, bem como prever e aplicar providências que impeçam a sua ocorrência, à semelhança do que já acontece noutros Estados e em Organizações internacionais.

Apesar das iniciativas ou medidas tomadas no combate aos crimes económico-financeiros, todos os organismos a que já aludimos, no capítulo 5, deviam manter permanente atenção às novas formas que o fenómeno envolve, aperfeiçoando-se em conformidade.

Salienta-se o facto de se constatar também que as expectativas e o grau de exigência dos cidadãos são maiores provocando, por parte dos serviços públicos, uma tentativa de aumentar a qualidade dos serviços prestados.

Com base nessa evolução de comportamentos, apareceu uma nova orientação na prestação dos serviços públicos estando, pelo menos na teoria, a qualidade e a satisfação dos cidadãos no centro desta filosofia.

Nesta sequência, como nos elucida Costa *et al* (2006, p. 202), na década de 80 deu-se início a reformas na administração pública de vários países, tendo como escopo melhorar a eficácia e eficiência dos serviços, sendo este tipo de reforma designado por Nova Gestão Pública (NGP). Seguiram-se, então, mudanças nos procedimentos utilizados e alterações estruturais nas organizações do sector público.

Este novo conceito – Nova Gestão Pública –, de acordo com Rocha (2001, p. 51), não significa o surgimento de ideias novas mas a procura de alternativas à gestão pública tradicional através de processos e técnicas de gestão empresarial. Ou seja, na transposição para o sector público de técnicas do sector privado.

Integram este tipo de filosofia vários instrumentos de gestão, dos quais se destaca a Gestão da Qualidade Total⁴⁴.

Este assenta nos conceitos da melhoria contínua da organização, aumento da satisfação dos utentes, diferente abordagem da gestão tradicional de recursos humanos e o uso da análise quantitativa como forma de medir a melhoria dos serviços. As necessidades e a

⁴⁴ Fazem ainda parte outros instrumentos, nomeadamente a Reengenharia e a Reinvenção (Rocha, 2001, p. 54).

satisfação dos consumidores devem ser continuamente analisadas de forma a melhorar os produtos e a forma como os serviços são prestados.

Também esta filosofia foi trazida para Portugal, nem sempre com os melhores resultados, sendo visível através da publicação de alguma legislação, designadamente:

- Surgimento de novas formas de gestão, tais como constituição de sociedades para gerir serviços públicos, criação de empresas públicas com estatutos específicos, institutos, fundações, agências, parcerias público-privadas⁴⁵;
- *o Sistema de Normalização Contabilística*, a aplicar obrigatoriamente às entidades do Sector Privado, mas também às Empresas Públicas. Com o surgimento de novas figuras contendo partes públicas e privadas, as normas legais que regem o seu funcionamento são simultaneamente de âmbito público (devido aos capitais públicos que a compõem) e de âmbito privado (por se tratar de empresas, contendo, nomeadamente, gestores públicos, Conselho de Administração). Constata-se, deste modo, a presença de um sistema híbrido entre os sistemas público e privado, nestas entidades;
- no *sistema contabilístico*, à semelhança do Plano Oficial de Contabilidade privado, foi criado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) devendo ser adoptado por toda a administração pública. Através deste último, foram ainda aprovados mais 4 planos sectoriais: Autarquias Locais (POCAL), Educação (POC-Educação), Saúde (POCMS) e Segurança Social (POCISSSS);
- Passou a haver serviços públicos com, para além da autonomia administrativa, autonomia financeira, consistindo este um regime de excepção. Resulta daqui que os gestores públicos estão dotados não só com mais competências, mas também com maior responsabilidade;
- Obrigatoriedade de os serviços públicos, nomeadamente as universidades, serem auditados com periodicidade regular por entidades privadas;
- Com a vigência da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, desde 2008, o vínculo entre funcionários da Função Pública e o Estado foi quebrado, deixando

⁴⁵ Nota-se, porém, que nem todas estas formas tenham sido criadas à luz da boa fé deste movimento, havendo alguns casos que tenham sido criados com outros fins, nomeadamente, ligadas à desorçamentação, contabilidade criativa e dando azo ao aparecimento de problemas, tal como o de hipotecar o futuro.

de haver a figura do “nomeado” (à excepção de algumas carreiras), passando a existir “contratos individuais de trabalho em exercício de funções públicas”. Regista-se, ainda, que o teor do Regulamento e do Regime de Trabalho em Funções Públicas é bastante próximo do Código de Trabalho, aplicado ao regime privado.

- De igual modo, também a avaliação de desempenho é feita através do cumprimento de objectivos, definidos anualmente, registando-se uma óptica claramente privada.
- Com a alteração à LOPTC, em Agosto de 2006, também o Tribunal de Contas, deu maior ênfase ao controlo concomitante e sucessivo, bem como à efectivação de responsabilidades, permitindo a introdução de mais e melhores práticas de governo nas entidades públicas e nas sociedades de capitais públicos.

O modelo da gestão pública, como refere Tavares (2006, p. 680) “(...) é apresentado como o exemplo da burocracia, da ineficiência e da ineficácia.” No entanto, deverá também ser feita uma ressalva na medida em que, de acordo com o mesmo autor, “(...) quer no sector público, quer no sector privado, há bons e maus exemplos de gestão.”, destacando que, independentemente do âmbito da intervenção do Estado, “(...) nenhuma razão existe para que a gestão pública não seja, como é já em certos casos, um exemplo de boa gestão.” (p. 680).

Deverá, pois, a gestão pública pautar-se por princípios de economia, de eficiência e da eficácia e da boa administração. A par destes, parece-nos que também o princípio de equidade deverá estar presente⁴⁶.

Merece ser introduzido, aqui, o conceito de *Corporate Governance* (ou Governação/Governo de Sociedades), que está relacionado com o modo como as organizações⁴⁷ são dirigidas ou controladas.

O conceito pode ser descrito como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma organização. Neles, pode observar-se, entre outros, a

⁴⁶ Não sendo de fácil definição, o princípio da equidade engloba o significado de justiça social, exigindo o envolvimento dos indivíduos na correcção de situações de distribuição dos valores sociais e políticos (Silvestre, 2010, pp. 36-37).

⁴⁷ As origens da *Corporate Governance* derivam do sector privado, sendo destinado à empresa. De modo a adaptarmos ao Sector Público preferimos adoptar a terminologia “organização” que, a nosso ver, tanto se pode aplicar ao Sector Público como ao Privado.

presença da responsabilidade (*accountability*) em prestar contas e, conseqüentemente, responder por elas.

A este respeito, O'Donnell e Abrucio citados por Rocha e Quintiere (2009) consideram *accountability* como a

“responsabilização democrática dos agentes públicos”, que reúne dois mecanismos: *accountability* vertical (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efectiva mediante “a fiscalização mútua entre os poderes (...) ou por meio de outras agências governamentais que monitorizam o poder público, tais como os tribunais de contas (...)” (p. 24).

Ora, neste sentido, pode dizer-se que a interiorização do conceito da *boa governação* no Sector Público, e a sua aplicação total (em todas as suas componentes e princípios) consiste num bom inibidor de práticas ilícitas, nelas constando a fraude e a corrupção.

Atendendo a que o cerne das questões aqui levantadas é de índole legal, isto é depende da vontade do legislador e, embora o nosso objectivo assente mais na dimensão de gestão, o facto de a maior parte das questões dizerem respeito a outras instituições que não o TC, traremos à colação apenas algumas medidas que consideramos pertinentes para o combate do fenómeno.

Para tal, tendo como escopo uma melhor estruturação de ideias, vamos dividir as medidas em 3 partes:

- ↳ âmbito **legislativo**;
- ↳ âmbito da **gestão**;
- ↳ âmbito das **competências do TC**.

No que toca ao **primeiro**, somos da opinião de que o sistema processual judicial devia ser reestruturado.

Como vimos anteriormente, encontra-se já largamente legislada matéria sobre a intenção de combater os fenómenos de corrupção e de fraude salientando-se, contudo, a ineficácia nos resultados. Devia, pois, ajustar-se a legislação existente e fazê-la cumprir.

Essa alteração devia:

Por um lado, permitir facilitar a tramitação processual, de modo a que os actos administrativos praticados pela Administração Pública fossem mais ágeis, diminuindo o favorecimento e o surgimento de “cunhas”. Se o circuito administrativo for mais curto, agiliza-se todo o processo desde o seu início até à decisão final. Nesta conformidade, havia menos espaço para qualquer favorecimento.

Por outro lado, proporcionar-se, com os cuidados necessários, o incentivo a denúncias de situações conhecidas de actos ilícitos, originando uma mais atempada punição e reduzindo-se, assim, a percepção de impunidade. Recorrendo às novas tecnologias os cidadãos podiam denunciar os factos/actos por eles considerados ilícitos, mediante uma plataforma informática.

Um outro factor que nos parece facilitar o crime de corrupção é a possibilidade de cidadãos em situação de arguidos, ou até mesmo na condição de condenados, se candidatarem a cargos públicos/políticos.

De facto, todos os cidadãos terão os mesmos direitos (princípio da presunção da inocência), inclusivamente o direito de se candidatarem. Acontece, porém, que, até para o próprio arguido, seria mais salutar que não houvesse “ruído”, interferências no processo, de modo a uma mais rápida conclusão do processo de investigação. Para tal, parece-nos que só com a ausência do candidato das “luzes da ribalta”, isto é, só quando este estivesse afastado do “burburinho” da campanha eleitoral e dos adversários políticos é que se podia fazer uma análise correcta dos factos e uma melhor decisão por parte dos magistrados.

Neste sentido, e para um melhor funcionamento da justiça, de modo a não criar mais “vítimas” do sistema, o legislador devia ter presente que a possibilidade de arguidos se candidatarem a cargos políticos podia ter um efeito negativo, não só para a sociedade, mas também para o arguido.

Consideramos, ainda, que a competência para julgar este tipo de crimes deveria ser atribuída a apenas um Tribunal dotado com pessoal altamente especializado e com juízes sensíveis nestas temáticas. Também os magistrados do Ministério Público deveriam estar exclusivamente afectos aos crimes económico-financeiros e contra o Estado, o que permitiria criar sinergias, visto estar tudo concentrado num só local. A par disso, a especialização dos investigadores e dos magistrados aumentaria, originando

uma maior eficácia na resolução dos casos e uma maior celeridade e congruência nas decisões finais.

Quanto às decisões judiciais, consideramos que devia estar prevista legalmente uma base de dados com jurisprudência, tendo em vista dois propósitos:

- por um lado, acelerar os julgamentos (caso cumpram os mesmos pressupostos) tendo por base processos anteriormente julgados,
- por outro, a mesma base de dados pode facilitar a homogeneização das decisões a tomar, apresentando as mesmas uma maior objectividade, dificultando as interposições de recursos.

Também os critérios de investigação na obtenção de prova deverão proporcionar o processo mais ágil. Assim, a prova do crime devia ser mais fácil de apresentar, devendo, para tal, ser admitida a prova evidente e não apenas quando adquirida em flagrante delito. Desta forma, se a prova consistir em cruzar dados com factos, extraindo-se ilações lógicas, juntamente com alegações e demais elementos resultantes da pesquisa, suficientemente fortes e irrefutáveis, isso conduz à eficácia da investigação. Resulta também no sentido do dever cumprido por parte dos pares envolvidos e na credibilidade da justiça na opinião pública.

A este respeito, e ainda no tocante à investigação criminal, opinamos que as pesquisas deviam ter em linha de conta a gravidade do crime, ao invés de ser por ordem cronológica, como se verifica actualmente. O que acontece é que os esforços dispendidos e os custos inerentes na investigação, bem como os que são dispendidos não só pelo Ministério Público e no julgamento em si (horas de trabalho de funcionários judiciais e magistrados) não compensam, por vezes, o valor envolvido no crime cometido.

Simultaneamente, encontram-se por investigar crimes que envolvem quantias volumosas, mas que só serão investigados quando os que “deram entrada” antes ficarem concluídos. Ora, o que acontece, é que quando começarem a ser investigados estes crimes (caso ainda não tenham prescrito), já muito do património do Estado (ou de todos os cidadãos) foi delapidado, ficando os resultados da investigação aquém do

prejuízo em causa. E mais, se se acrescer os custos de investigação e julgamento que o Estado teve de acarretar, maiores são os danos causados.

Também a duração das penas de prisão previstas no Código Penal, parece-nos, devia ser alterada, de modo a ser aumentada e aplicada proporcionalmente aos danos causados ao Estado. Somos da opinião que, numa fase inicial, as penas aplicadas deverão ser mais duras podendo, por isso, ser inibidoras de futuras ilegalidades.

Já as penas de prisão deverão, a nosso ver, ser substituídas por reposição dos dinheiros públicos, acrescida dos respectivos juros. Consideramos que o impacto de perder o património, ilegalmente constituído, é maior e funciona como factor inibidor de actuação do prevaricador.

De salientar, porém, que estas alterações poderão, caso sejam mal preparadas, pôr em causa o bom nome de pessoas inocentes, bem como das respectivas famílias, devendo haver o maior cuidado no acto de legislar.

Devia também ser tido em consideração outro tipo de preocupações, como a preservação de postos de trabalho. No Brasil, por exemplo, em Fevereiro de 2010 (Jornal *O Estadão*, 2010), foi elaborado um projecto de lei de combate à corrupção que prevê o encerramento de empresas fraudulentas. Neste sentido, poderá estar a criar-se um problema social, sendo as consequências daí resultantes de igual modo graves.

No âmbito da **gestão**, relativamente à prevenção da corrupção e da fraude pensamos que se houver um maior acompanhamento dos custos, um maior controlo interno e fiscalização nas já designadas áreas de risco, bem como maior rigor na execução do orçamento, o risco de ocorrência da corrupção reduzirá.

Também neste sentido considera o CPC, atendendo a que recomendou, em 01.07.2009, os organismos pertencentes ao SPA e SPE a elaborarem um instrumento de gestão denominado Plano de prevenção dos riscos de corrupção, devendo o mesmo ser adequado a cada organização e, portanto, dinâmico.

Também a agilidade dos serviços prestados aos cidadãos (e não estamos a falar de procedimentos administrativos legalmente previstos mas sim da coordenação entre serviços da mesma organização, por exemplo), julgamos ser de extrema importância

para a redução do facilitismo à corrupção, uma vez que, para ultrapassar dificuldades burocráticas, o suborno pode ganhar espaço.

Paralelamente, também devia ser promovida a rotatividade dos funcionários, principalmente os que se encontram em departamentos com maiores riscos, como os de aquisição de bens e serviços e de empreitadas, assim como os júris dos concursos desencadeados.

O facto de um funcionário exercer as mesmas funções, durante muito tempo, expõe-no mais ao assédio por parte dos agentes económicos que com ele trabalham, sendo de igual forma grande a fraqueza do funcionário em ceder.

Neste sentido, deviam os funcionários ser responsáveis pelo serviço que prestam, desaguando na responsabilidade financeira dos próprios titulares dos cargos públicos. Parece-nos, pois, que só assim os gestores públicos considerarão como “seu” o erário público que gerem, podendo imprimir alguma motivação no exercício das suas funções.

A par disso, devia promover-se a colegialidade das decisões, de forma a estar salvaguardada a transparência e a segregação de funções, encontrando-se a responsabilidade repartida por todos os decisores.

Após o estudo realizado, parece-nos estar em condições de poder tecer algumas considerações sobre a forma como o TC pode contribuir para o combate da corrupção e da fraude no Sector Público, à luz da gestão. Assim, e recuperando as recomendações que a *Transparency International* emanou para os anos 2010/2011, consideramos que⁴⁸:

- a) devia manter-se a já existente cooperação internacional, de modo a aumentar a dificuldade de actuação de agentes corruptos. Salienta-se o facto de que o TC é membro da EUROSAI e da INTOSAI (organizações europeia e internacional, respectivamente). Neste sentido, havendo uma cooperação institucional nestas organizações, parece-nos que o trabalho de combater os fenómenos de corrupção e fraude se torna mais facilitado e eficaz. De referir que já existe um grupo de trabalho que visa promover a cooperação internacional entre a INTOSAI e os seus membros na luta contra a corrupção e o branqueamento internacional de

⁴⁸ Vide www.transparency.org/global_priorities/international_conventions, *Recomendaciones de TI para el Mecanismo de Revisión de la CNUCC*, acedido em 12.03.2009

capitais (FAIML), tendo em conta a competência e a autoridade conferida a cada ISC e a exigência de independência da INTOSAI;

- b) o TC tem um papel importante na recuperação de activos visto que, como resultado da fiscalização exercida, as penas podem consistir na aplicação simultânea de 3 parcelas: a recuperação de valores desviados, os juros de mora que lhes estão associados e a aplicação da multa inerente;
- c) devia o TC recomendar a criação de medidas preventivas para que os Estados fortaleçam a sua capacidade de combater a corrupção, devendo ser baseadas nas suas necessidades e prioridades. Já neste particular, o CPC recomendou os organismos a elaboração de Planos de prevenção de riscos de corrupção, devendo, também, adoptar, como instrumento complementar de planeamento, um plano de prevenção de riscos de gestão.

Cabe também aqui salientar que, a nosso ver, o TC no âmbito das fiscalizações que exerce, devia ter em conta esses Planos e, caso não estejam a ser cumpridos, que recomende aos organismos o seu cumprimento efectivo. Numa primeira fase, as recomendações deviam ser vinculativas e, concomitantemente, os serviços serem sensibilizados para o facto de que com a corrupção todos pagam, apesar de ser considerado “crime sem vítima”.

Note-se, porém, que as recomendações do TC resultam do exercício de uma função de controlo, com o objectivo de potenciar alterações nos comportamentos dos seus destinatários (Tavares, 2006a, p. 187), no sentido de melhor gerirem os dinheiros públicos.

Entende-se, ainda, que o acatamento das recomendações formuladas pelo TC e o sancionamento de algumas das irregularidades detectadas poderá contribuir para a estruturação do sistema de controlo de gestão, de modo a impedir a fraude e o abuso e diminuir os riscos de suborno e corrupção;

- d) No âmbito da fiscalização prévia, parece-nos que a análise feita nesta sede é da maior importância, por abranger a relevante área de risco que é a contratação pública, podendo assim o Tribunal constituir um elemento muito importante na prevenção da corrupção. Esta análise deve incidir sobre os concorrentes

preteridos, os motivos de exclusão, os critérios de selecção, devendo ser solicitado à entidade adjudicante para identificarem o impacto do custo/benefício da obra/ aquisição em causa;

- e) O cruzamento da informação remetida para o Departamento de Controlo Prévio com a que é enviada para os Departamentos de Auditoria e de Verificação Interna de Contas representa outra vertente importante neste domínio. É uma maneira de se compararem os valores contratualizados e os declarados em sede de fiscalização prévia (e concomitante, no caso dos contratos adicionais) com os que foram apresentados pelos organismos nos seus documentos finais;
- f) Em sede de fiscalização sucessiva, na fase de planeamento da auditoria podia ser considerado o número de contratos de empreitadas e de aquisições de bens e serviços (iniciais e adicionais) remetidos ao Tribunal de Contas, relacionando, ainda, com a frequência de adjudicação à mesma entidade.

Note-se que o recurso frequente ao mesmo adjudicatário poderá indiciar a presença de actos corruptos ou fraudulentos, e de terem sido postos em causa os princípios da concorrência, imparcialidade e da boa-fé.

Por outro lado, o facto de uma entidade não remeter, com alguma frequência, contratos para efeitos de fiscalização prévia poderá, eventualmente, indiciar a prática de condutas ilícitas;

- g) Frutuosa é também a existência de cooperação entre os vários departamentos de auditoria, através de equipas de auditoria pluridisciplinares, no sentido de aproveitar as áreas e as experiências de cada elemento de modo a que os documentos de prova sejam suficientes em sede de julgamento (3.ª Secção).
- h) A par disso, parece-nos proveitoso o incentivo ao reforço da cooperação e troca de informações com outras entidades nacionais e internacionais de prevenção e combate à corrupção bem como a intensificação de acções de reforço e controlo de padrões éticos de conduta devendo, também, haver um tratamento relevante das denúncias recebidas no TC;
- i) Na fiscalização concomitante pensamos que devia haver:

- Ênfase na questão financeira, sem prejuízo de se analisar a vertente administrativa;
 - Acompanhamento das obras no terreno, isto é, maior incidência no trabalho de campo. Só desse modo, parece-nos, é que se consegue fazer um acompanhamento efectivo da obra. Caso contrário, apenas se está a assumir como certa a informação que é prestada, sobre a qual o Tribunal se pronuncia mas não é confirmada *in loco*;
 - Uniformização permanente de normas e de parâmetros (semelhante à fixação de jurisprudência) de modo a garantir os critérios de análise, coerência e transparência da actuação do TC;
 - Sem pôr em causa o princípio da independência dos juízes, decisões concertadas e assentes nos mesmos pressupostos relativamente à graduação das multas/ sanções a aplicar pelos magistrados;
- j) Parece-nos que no momento da selecção tanto da entidade como da amostra a analisar, devia continuar a merecer atenção especial as que apresentem maior risco;
- k) Consideramos, ainda, que deveria ser proposta uma alteração à Lei n.º 98/97, de 26.08, no sentido de, tal como acontecia antes de 1997, não permitir a produção de efeitos materiais e financeiros dos contratos antes do “visto”, isto é, as empreitadas e a prestação de serviços ou aquisição de bens não deviam iniciar, nem haver lugar a pagamentos sem o Tribunal de Contas visar os respectivos contratos/minutas.

Assim, em caso de recusa de visto, não havia lugar a pagamentos de despesas relativas à execução dos contratos, com a alegação da figura do “enriquecimento sem causa”. Mesmo considerando que, actualmente, os pagamentos são limitados ao correspondente de execução prevista no cronograma financeiro constante da proposta para a data da decisão de recusa, podiam esses documentos apresentar, eventualmente, maior quantidade de trabalhos ou fornecimentos no início do contrato.

Uma outra consequência pode ser o facto de os trabalhos ficarem incompletos no momento da recusa e os serviços públicos terem de desencadear novo procedimento, podendo reduzir os concorrentes interessados, acabando por ser adjudicada à mesma entidade, provavelmente a preço muito superior ao inicial e com recurso a “trabalhos a mais”, revisão de preços, ou erros e omissões que foram necessários para adaptar o projecto inicial. A tentativa de tornar a ganhar o concurso poderá proporcionar a ocorrência de actos ilícitos, afigurando-se um risco a evitar caso a base legal supra citada fosse alterada;

- 1) Finalmente, não podemos deixar de sublinhar que o poder de efectivação de responsabilidades por parte do Tribunal tem uma função sancionatória e, portanto, também uma função dissuasora, com efeitos muito relevantes no domínio de prevenção da corrupção e da fraude.

7. CONCLUSÕES

Nunca se falou tanto em corrupção e fraude como nos tempos que correm. Casos como a prática de crimes económicos em ambientes autárquicos, desportivos ou nos negócios da banca têm, pela sua dimensão, dominado as notícias da actualidade.

A este respeito, conclui Maia (2008, p. 222), na sua dissertação de mestrado, que “(...) a temática da corrupção apresentou um crescimento em termos na atenção que lhe foi dispensada pela imprensa, (...)”, apresentando como possíveis causas para esse facto a “(...) posição social dos indivíduos neles envolvidos e das instituições a que se encontravam ligados (...)”.

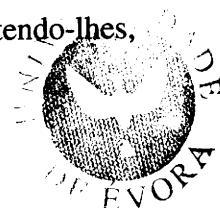
Ao trazer estes casos para o conhecimento público, poderá significar que começam a ser, cada vez mais, denunciados. E a detecção deste tipo de crimes, é hipótese que os seus intervenientes julgavam pouco provável acontecer, pois consideravam-se imunes por ocuparem cargos de relevo na sociedade.

Constataram Sousa e Triães (2008, p. 124) que apenas uma pequena minoria do povo português participa em actividades políticas considerando, por isso, débil a sociedade civil.

No seu estudo, é revelado que a falta de activismo político também condiciona o desenvolvimento de Organizações Não Governamentais (ONG) “(...) vocacionadas para a formação de massa crítica necessária às instituições políticas, incluindo os partidos políticos”, as quais podiam actuar como forma de pressão “(...) para aumentar a responsabilidade política, fortalecer a consciencialização sobre os efeitos nefastos da corrupção política e determinar melhores formas de combatê-la.”

Referem, ainda, os autores que outro indicador crítico é o alto nível de absentismo à chamada às urnas eleitorais, o que coloca em causa a própria legitimação democrática.

Ora, relativamente a este aspecto podemos trazer à colação o facto que referimos no início deste ponto, afluindo a alegada existência de corrupção em ambientes autárquicos. Em certos casos, verificou-se que alguns “cabeças de lista”, encontrando-se com o estatuto de arguido à data da candidatura às eleições autárquicas (tendo-lhes,



por isso mesmo, sido retirada a confiança política dos partidos a que pertenciam), foram reeleitos.

Gozando do princípio da presunção da inocência, pois não tinham sido considerados culpados judicialmente, o certo é que se encontravam arguidos por crimes alegadamente cometidos enquanto autarcas e, como tal, parece-nos que por motivos éticos deviam, enquanto o processo não ficasse concluído, abster-se de concorrer.

Sendo a prática do crime de corrupção, de forma sucinta, o abuso da função pública para proveito próprio, ao eleger-se um arguido (que até poderá ser inocente) de prática de crimes semelhantes, está a colocar-se à sua disposição recursos públicos que poderão vir a fazer parte do seu património pessoal.

Está, a nosso ver, tão comprometida a ética de quem concorre nessas condições como de quem os elege. Estamos, assim, na presença de sinais preocupantes sobre o estado da sociedade civil portuguesa, com implicações directas no combate à corrupção e na qualidade do desempenho democrático.

Deverá, pois, haver um maior trabalho por parte das sociedades, principalmente, quanto à sua perspectiva cultural. Esse trabalho, a ocorrer em várias esferas, pode passar por melhorar os níveis educacionais, cívicos, legais, entre outros, no sentido de dissuadir a prática de actos criminosos.

Relativamente à óptica legal, tem-se verificado uma vontade no sentido de criar medidas tendentes a alcançar a prevenção do fenómeno. A corroborar esta opinião, veja-se, por exemplo o artigo do jornal semanário “Expresso”, do dia 25.04.2009, cuja manchete é “*Portugal tem 16 leis anticorrupção*”.

Mas, não é a quantidade de diplomas legais que pode contribuir para a diminuição dos fenómenos. Estes são cada vez mais complexos e dispersos, exigindo uma actualização das técnicas legais a adoptar para a sua detecção e investigação.

Consideramos que a existência de um código único e simples, que abordasse a temática dos crimes económicos, evitava duplicações e lacunas de regulamentação. Nesta base, acreditamos que se contribuía para uma mais fácil detecção e combate destes crimes e, conseqüentemente, uma investigação mais célere e eficaz, culminando com a punição dos responsáveis em tempo oportuno e o ressarcimento aos cofres públicos.

Também a existência de penas mais pesadas podia dissuadir a prática destes crimes, verificando-se, mais uma vez, que as técnicas repressivas poderão contribuir para a prevenção dos fenómenos.

Assim, se as entidades vocacionadas para a repressão se tornassem mais eficientes e eficazes, podiam contribuir para uma maior prevenção do fenómeno. A este propósito, partilhamos da opinião de Guilherme d'Oliveira Martins ao referir que deviam ser aprovadas leis mais severas, funcionando como modo dissuasor da prática dos crimes económicos.

No âmbito da gestão, também as implicações do fenómeno são significativas, atendendo a que diminui a confiança dos investidores estrangeiros no país, podendo reflectir-se no aumento do desemprego, aumento da criminalidade, repercutindo-se nos domínios sociais e culturais do país. Mais uma vez se destaca a importância das entidades vocacionadas para a prevenção e repressão dos crimes económicos.

Antes da criação do Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade que se dedica exclusivamente à prevenção, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas sofreu uma alteração, a qual foi aprovada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.⁴⁹

Neste sentido, o número de entidades sujeitas ao controlo do Tribunal foi aumentado, atendendo a que o âmbito de actuação engloba não só as entidades do SPA, mas também as entidades que, directa ou indirectamente, recebam dinheiros públicos.

Por outro lado, uma vez que o número de entidades fiscalizadas pelo TC aumentou, também o número de multas aplicadas cresceu, reflectindo-se uma majoração na efectivação de responsabilidade financeira.

Com mais organismos públicos abrangidos pelo “observatório público”, que é o TC, o risco de existência de fraude ou corrupção na Administração Pública reduz significativamente.

Mais, com esta alteração os gestores públicos, nomeadamente os das parcerias público-privadas, estão sujeitos a julgamento no Tribunal.

⁴⁹ Cfr. Guilherme d'Oliveira Martins, *A reforma do Tribunal de Contas em 2006*, Lisboa, 2006.

Outra alteração consistiu em “transferir” da fiscalização prévia para a fiscalização concomitante os contratos/ actos adicionais, independentemente do seu montante, desde que os contratos iniciais tenham sido sujeitos a esse tipo de controlo. Com esta medida, pretendeu-se uma maior incidência no acompanhamento de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, sendo o mesmo reflectido nas auditorias realizadas.

Ao estarem sujeitos a fiscalização prévia, os contratos adicionais quando chegavam ao TC já se encontravam, a maioria das vezes, concluídos, pelo que tornava o “visto” apenas um mero formalismo, sem utilidade. Além disso, os trabalhos/ fornecimentos efectuados teriam de ser pagos, atendendo a que o Estado não pode enriquecer sem causa.

Com a alteração de 2006, os Serviços têm 15 dias a contar do início dos trabalhos, do fornecimento de bens ou da prestação de serviços para remeter o contrato ao TC. Realizando auditorias aos objectos dos contratos seleccionados, há um maior acompanhamento dos dinheiros públicos, permitindo assim que o risco da prática de actos corruptos ou fraudulentos diminua.

Por outro lado, legislou-se no sentido de não ser apenas o Ministério Público a poder desencadear ou a requerer julgamento junto do TC. Desta forma, alargou-se o leque para, caso haja indícios de irregularidades ou ilegalidades, o julgamento poder ser requerido (nos termos do n.º 1 do art.º 89.º da LOPTC) para além do Ministério Público, também pelos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados e pelos órgãos de controlo interno responsáveis pelos relatórios enviados ao TC no âmbito do dever de colaboração.

Neste sentido, e podendo ter estes órgãos conhecimento da prática de actos criminosos há, assim, uma fiscalização mais apertada, reduzindo a probabilidade de serem praticados crimes económico-financeiros.

Estando dotado com meios legais, o Tribunal de Contas tem um papel fundamental na prevenção dos fenómenos de corrupção e de fraude nos sectores administrativo e empresarial. A par disso, a função pedagógica do TC, mediante as suas recomendações, contribui para evitar a prática de actos ilícitos e contrários aos princípios legais.

O TC tem, efectivamente, um papel pedagógico no *modus operandi* dos organismos públicos, através das suas recomendações, havendo uma responsabilização não só da parte de quem as emana, como da parte dos seus destinatários.

O não acatamento das recomendações responsabiliza os seus destinatários, podendo essa responsabilidade ser criminal, civil, disciplinar ou financeira, cabendo ao TC o julgamento desta última (Tavares, 2006a, pp. 187-188).

Mais recentemente, foi aprovada pelo parlamento, em 10.12.2009, a criação de uma *Comissão Parlamentar de acompanhamento político do fenómeno da corrupção*, a qual se destina à recolha de contributos e à análise (do ponto de vista político) de medidas destinadas ao combate à corrupção e funcionará pelo período de 180 dias. Esta Comissão funcionou também como “*brainstorming*” no sentido de auxiliar o legislador nestas temáticas.

Concluimos assim que:

- O conceito de corrupção, não sendo fácil de definir, encontra-se legalmente definido no Código Penal, sendo um dos seus intervenientes o funcionário público. Do estudo efectuado, constatamos que é um fenómeno social, processando-se de forma secreta, não produzindo uma vítima específica, que enfraquece a Democracia e as Instituições, tendo implicações ao nível económico dos países, devendo, por isso, ser investigado multidisciplinarmente;
- No Código Penal, não há qualquer capítulo reservado à fraude, encontrando-se dispersa e referida em vários crimes. Contudo, a fraude caracteriza-se por ser uma manipulação da realidade, consistindo num processo de enriquecimento através de burla e, ao contrário da corrupção, não ter a intervenção da parte prejudicada (Estado);
- Como implicações económicas os fenómenos de fraude e corrupção provocam o desinteresse do investimento privado e do investimento directo estrangeiro, devido aos custos adicionais que o suborno acarreta, a diminuição da qualidade de vida dos cidadãos, a adjudicação a empresas de reduzida eficiência e, conseqüentemente, a redução do crescimento económico;

- Há entidades vocacionadas para a prevenção e para a repressão daqueles fenómenos, sendo que as medidas de repressão deveriam consistir em factor dissuasor (preventivo) daqueles crimes;
- Relativamente às penas, quando aplicadas, são muitas vezes insignificantes, comparadas com os danos causados ao Estado, verificando-se que a absolvição, prescrição e arquivamento são impunidades frequentes;
- Ao Tribunal de Contas, no âmbito das suas funções, cabe prevenir os fenómenos, através de uma actuação incisiva de fiscalizações, auditorias pluridisciplinares, cruzamento de informação entre Departamentos, bem como mediante as recomendações emitidas, verificação do seu grau de acatamento e efectivação das devidas responsabilidades;
- As recomendações poderão passar pela criação de medidas preventivas, sobretudo no campo do controlo interno, nas áreas de risco identificadas por cada organismo;
- A recuperação de activos pode consistir num instrumento dissuasor da prática de crimes económicos, visto que o facto de ter de devolver o património ilegalmente adquirido consiste num factor inibidor;
- A efectivação das responsabilidades sancionatória produz, também, efeitos relevantes no domínio da prevenção da corrupção e da fraude.

Durante a realização do presente trabalho, os crimes económicos encontravam-se na ordem do dia, surgindo, diariamente, novos casos a ser investigados. O manancial de informação produzida dificultou, de certa medida, a destriça entre o essencial e acessório.

O facto de a definição dos conceitos de corrupção e de fraude não apresentar, para alguns autores, uma uniformização, provavelmente devido pela volatilidade dos temas em questão, aliado a, por exemplo, no Brasil os conceitos apresentarem, a nosso ver, contornos e definições ligeiramente diferentes dos de Portugal, referindo-se a corrupção, mas dando-lhe os parâmetros de referência que para nós é dada para fraude, exigiu da nossa parte uma pesquisa mais profunda dos termos.

Paralelamente, na Administração Pública têm-se registado alterações legislativas profundas na criação de políticas e instrumentos de gestão para a prevenção dos fenómenos pelo que, na data de conclusão da presente obra, ainda não se obtêm dados concretos sobre o seu impacto.

Nesta linha, parece-nos que seria de todo o interesse avaliar, em próximas pesquisas, o grau de acatamento das recomendações e políticas de gestão agora em vigor e estabelecer um paralelismo com a evolução da posição de Portugal no *ranking* elaborado pela TI.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Carlos (2003). Os Órgãos de Controlo Externo e o Combate à Corrupção. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 39 (Jan. – Jun. 2003), pp. 25-43.
- BIASON, Rita (s.d). *Corrupção, Estado e Segurança Internacional*. Disponível em www.abed-defesa.org/page4/page7/page23/files/RitaBiason.pdf, Acedido a 18.03.2009.
- COSTA, Armindo, PEREIRA, José, BLANCO, Sílvia (2006). Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública. *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. III, n.ºs 5/6, 201-225. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/v3n5-6/3n5-6a10.pdf>, acedido em 08.01.2009.
- DECOMTEC (2006). *Corrupção: custos económicos e propostas de combate*. Disponível em www.unodc.org/pdf/brazil/corrupt%20E7/E30%20Custos%20economicos%20e%20propostas%20de%20combate%20-%20Fiesp.doc, acedido em 11.03.2009.
- DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA (2001). Academia das Ciências de Lisboa, I Volume: A-F, Lisboa: Verbo.
- GARCÍA-ALÓS, Luís (2000). Os Instrumentos Específicos de Jurisdição do Tribunal de Contas contra a Corrupção. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 33 (Jan. – Jun. 2000), pp. 25-73.
- GRIEC (2007). *Prevenir a corrupção – Um guia explicativo sobre a corrupção e crimes conexos*, Ministério da Justiça. Disponível em http://www.mj.gov.pt/sections/documentos-e-publicacoes/doc-e-pub-2/copy_of_prevenir-a-corrupcao/downloadFile/attachedFile_f0/Prevenir_a_Corrucao.pdf?nocache=1198754923.88, acedido em 20.09.2008.
- HEILBRUNN, John (2004). *Anti-corruption Commissions, Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*. World Bank Institute. Disponível em www.siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf. Acedido em 13.10.2008.

- LOPES, Helena (2003). O papel do Tribunal de Contas na Prevenção da Corrupção. *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 40 (Jul. - Dez. 2003), pp. 115-128.
- MACIEL, Saulo, e SÁ, Maria Auxiliadora (2007). Motivação no trabalho: uma aplicação do modelo dos dois factores de Herzberg. *Studia Diversa*. CCAE-UFPB, Vol. 1, No. 1 - Outubro 2007, p. 62-86. Disponível em www.ccae.ufpb.br/public/studia_arquivos/arquivos_01/saulo_01.pdf. Acedido em 27.01.2010.
- MAIA, António João (2002). *A corrupção em Portugal*, trabalho elaborado no âmbito de um curso de Pós-Graduação em Criminologia, Lisboa: Lusíada.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira (1996). Responsabilidade financeira, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, Lisboa.
- _____, (2006). *Tribunal de Contas – Pedagogia e responsabilidade*, Lisboa.
- _____, (2006a). *Um novo paradigma – A responsabilidade financeira na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto*, Lisboa.
- MATA-MOUROS, Maria de Fátima (2006). A luta contra a fraude e a corrupção na perspectiva do juiz. *Polícia e Justiça*, Instituto Superior de Ciências Criminais, III Série, n.º 8, Coimbra Editora, Julho/Dezembro - 2006, pp. 19-42.
- MORENO, Carlos (2006). *Finanças Públicas - Gestão, controlo e auditoria dos dinheiros Públicos*. Lisboa: UAL.
- MORGADO, Maria José, e VEGAR, José (2007). *O inimigo sem rosto, fraude e corrupção em Portugal*. 5.ª Edição. Lisboa: Dom Quixote.
- NEVES, Arminda (2002). *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Pergaminho.
- OCDE (1996). *Manual da OCDE, para sensibilizar os inspectores tributários para o problema da corrupção*, Centro de Política Fiscal e Administração.

- OFFICE OF THE AUDITOR-GENERAL (s.d.). *Annual Plan 2008-2009. Strategic direction and operating intentions*. Disponível em www.oag.govt.nz/annual-plan/2008-09/docs/oag-annual-plan-2008-09.pdf, acessado em 05.09.2009
- OLIVEIRA, Calado (2006); Prevenção – Um instrumento essencial no combate à corrupção; *Polícia e Justiça*, Instituto Superior de Ciências Criminais, III Série, n.º 7, Coimbra Editora, Jan. - Jun. 2006, pp. 49 – 63.
- PEREIRA, Armando Esteves (2009). A Ocasão faz o ladrão. *Correio da Manhã*, 18.07.2009, p. 2.
- PEREIRA, José Matias (2002). Reforma do Estado e transparência: Estratégias de controle da corrupção no Brasil, *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Lisboa, 08-11.10.2002, Disponível em www.clad.org.ve/fulltext.pdf, Acessado em 11.03.2009.
- PIRES, Ana (2008). Impacto da Lei Sarbanes-Oxley no sistema de controlo interno das empresas cotadas nos EUA: o caso português. Tese de Mestrado em Gestão e Auditoria. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa e Universidade Aberta.
- ROCHA, J.A. Oliveira (2001). Administração Pública Managerial. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: INA.
- ROCHA, Arlindo, e QUINTIERE, Marcelo (2009). *Auditoria governamental – Uma abordagem metodológica da auditoria de gestão*. São Paulo: Juruá Editora
- SILVA, Marcos (2000). Corrupção e desempenho económico. *Os custos da Corrupção*, *Cadernos Adenauer*, Fundação Konrad Adenauer, n.º 10, São Paulo, pp. 63-77.
- SILVESTRE, Hugo (2010). *Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.

- SIMÕES, Euclides (2006); “Combate à corrupção – a decisiva importância da prevenção e da especialização: o sistema português face à convenção de Mérida”; *Polícia e Justiça*, Instituto Superior de Ciências Criminais, III Série, n.º 7, Coimbra Editora, Jan/Jun, 2006, pp. 23-47.
- SOUSA, Luís de, e TRIÃES, João (2008). *Corrupção e os Portugueses, Atitudes - Práticas – Valores*. Lisboa: Rui Costa Pinto Edições.
- TAVARES, José (1998). *O Tribunal de Contas. Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*, Coimbra: Almedina.
- _____, (2006). A ponderação de interesses na gestão pública vs. gestão privada, *Separata de Estudos jurídicos e Económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Coimbra Editora, pp. 677-696.
- _____, (2006a). *Recomendações do Tribunal de Contas. Conceito, natureza e regime*, pp. 165-201.
- _____, e CÂMARA, Sofia Sousa da (2010). “O Plano de prevenção de riscos – Um instrumento de gestão indispensável no Sector Público”. *Direito Regional e Local*, n.º 9 (Jan. - Mar. 2010), pp. 33-39.
- VARGAS, Ricardo (2008). *A arte de tornar-se inútil*. 6.ª Edição. Lisboa: Gradiva.
- VIEIRA, James (s.d). *Uma avaliação da política de combate à corrupção do Brasil contemporâneo*. Disponível em: www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UFRGS/James%20Batista%20Vieira.doc, acessado em 13.04.2009.
- VILELA, António José (2009). *Segredos e Corrupção - O negócio de armas em Portugal*. Casa das Letras.
- WARBURTON, John (2007). *Driving to anti-corruption utopia without a roadmap. Assessing the theoretical basis for Corruption Prevention Strategies*

of Global Institutions; Disponível em www.cies.iscte.pt/documents/cies-wp31.pdf. Acedido em 18.03.2009.

OUTROS ELEMENTOS DE ESTUDO

- CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO (2009). *Deliberação sobre a Avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas*, de 04.03.2009. Lisboa. Disponível em <http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacao-cpc-20090401.pdf>, acedido a 05.03.2009.
- _____ (2009a). *Questionário sobre avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas*. Lisboa. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatoriosintese_avaliacao_gestao_riscos_corrupcao.pdf, acedido a 05.07.2009.
- _____ (2009b). *Recomendação do CPC, de 1 de Julho de 2009*. Lisboa. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf, acedido a 05.07.2009.
- _____ (2009c). *Deliberação do CPC, de 21 de Outubro de 2009*. Lisboa. Disponível em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacao_cpc-20091021.pdf, acedido a 25.10.2009.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS (ONLINE) (2010), TC pede vigilância na função pública. Disponível em http://dn.sapo.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1525777, acedido em 23.03.2010.
- DIRECÇÃO-GERAL DA POLÍTICA E JUSTIÇA (2009). Informação n.º 23/DSEJI, de 05.02.2009, obtida através de correio electrónico na sequência de solicitação dos elementos.
- ESTADÃO (O) (2010). Lula lança projecto de combate à corrupção. Disponível em <http://clipping.tse.gov.br/noticias/2010/Fev/9/lula-lanca-projeto-de-combate-a-corrupcao>, acedido em 09.02.2010.
- GLOBAL (2008). Morgado quer um tribunal só para o crime económico, 04.12.2008, p. 8.

- GLOBO (O, ONLINE) (2009). Administração pública federal expulsou em junho 43 servidores envolvidos com corrupção. 27.07.2009. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/07/27/administracao-publica-federal-expulsou-em-junho-43-servidores-envolvidos-com-corrupcao-756995407.asp>, acessado em 31.07.2009.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2009), *Nota à Imprensa*, disponibilizada em www.mj.gov.pt/sections/newhome/nota-a-imprensa/, acessada em 09.09.2009.
- OJE, Jornal Económico (2008). Maioria dos Portugueses acredita no aumento da corrupção e 2% diz já ter subornado, 18.02.2008, p. 12.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL (2002). Fraude e Corrupção no Brasil: A perspectiva do sector privado. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/kroll-tb-sumario.pdf>, acessado em 10.01.2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008); *Aumentos contínuos nos níveis de corrupção em países de baixa renda resultam em “constante desastre humanitário”*. Disponível em www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008, acessado em 12.03.2009.
- _____ (2009). *What are the sources of data for the CPI?*. Disponível em http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/faqs#method, acessado em 15.04.2010;
- _____ (2009a). *CPI 2009 Sources*. Disponível em http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/methodology, acessado em 15.04.2010.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa.
- Código Penal.
- Código do Processo Penal.
- Convenção das Nações Unidas.

- Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.
- Decreto-Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.
- Decreto-Lei n.º 42/2009, de 12 de Fevereiro.
- Decreto-Legislativo Regional dos Açores n.º 17/2009/A, de 14 de Outubro.
- Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, alterada pela Declaração de Rectificação n.º 72/2006, de 6 de Outubro de 2006, pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 3-B/2010, de 28 de Abril.
- Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto.
- Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto
- Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto.
- Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.



of