

*José Daniel Tavares<sup>1</sup>*  
*Docente do Centro Universitário Lusíada Norte/Porto*  
*Investigador do CEJEIA*

## “CORRUPÇÃO E SUBSISTÊNCIA DO ESTADO DE DIREITO”

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a ameaça da corrupção ao Estado de Direito, refere os mecanismos de combate de nível global, comunitário e interno, aponta sugestões e indica estatísticas relativas a Portugal.

### 1. O ESTADO DE DIREITO

Consideramos de Direito o Estado que se limita *através de um conjunto de regras que, impondo a sua disciplina, orientem os comportamentos individuais* (dos governantes)<sup>2</sup> com vista a garantir o respeito pelos direitos dos cidadãos, a sua igualdade, a transparência e a independência dos poderes cujos titulares estão subordinados ao direito e à justiça, considerando-se Estado de Direito Democrático aquele em que os governantes são eleitos por sufrágio direto e universal.

### 2. CORRUPÇÃO

A corrupção consiste em solicitar ou aceitar (passiva) e dar ou prometer (ativa) vantagem patrimonial ou não patrimonial para a prática ou omissão por agente público ou privado de qualquer ato contrário ou não aos deveres do cargo (corrupção para ato ilícito ou lícito)<sup>3</sup>.

Segundo a Transparência Internacional, a corrupção consiste no abuso ou desvio do poder confiado por eleitores, acionistas e outros, para fins diferentes daqueles para que foi concedido<sup>4</sup>, desviando ou delapidando a favor de alguns os recursos destinados às necessidades de todos (cerca de 1,26 triliões de dólares por ano em todo o mundo)<sup>5</sup>, prejudicando a transparência nas relações entre os cidadãos, empresas e a administração, afetando comunidades e cidadãos que pagam direta ou indiretamente os custos da corrupção desviados da construção de escolas, hospitais e outras infra-estruturas cuja qualidade desce, cidadão que, como consumidor, suporta os custos da corrupção paga pelas empresas que *logicamente procurarão recuperar* (no preço final dos produtos) *os montantes gastos*<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> danieltavares32@sapo.pt

<sup>2</sup> BURDEAU, Georges, *O Estado*, Lisboa: Publicações Europa América, Lda. 1970, p. 65. *Cfr.* Jorge Bacelar GOUVEIA, *O Estado constitucional contemporâneo e o princípio do Estado de Direito*, in Themis, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, ano XI, nºs 20/21, 2011, que indica a propósito, pp.14-18, abundante doutrina

<sup>3</sup> Afirma Paulo Pinto de ALBUQUERQUE: *Seja o ato ou omissão conforme ou contrário aos deveres do cargo (...) a vantagem solicitada ou aceite pelo funcionário é indevida* (Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 4ª ed, Universidade Católica Editora, Lisboa: 2021, p.1268)

<sup>4</sup> Esta definição inclui, designadamente, os conflitos de interesses, o suborno das autoridades para omitirem deveres, as ofertas de uma empresa a funcionários de outras ou a um funcionário público estrangeiro a fim de ganhar um contrato nacional ou internacional e a adulteração de resultados desportivos

<sup>5</sup> *Cfr.* PAIS, José Santos *Corruption and Human Rights in the UN Framework*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, NOGUEIRA, José Duarte (ed) MARTINS, Margarida Salema O. & ARAÚJO, Marisa Almeida (coord's) Lusíada, Revista Direito, Universidade Lusíada Editora, Lisboa: 2024-suplemento. *Cfr.* <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/ldl>, p. 63 (consulta: 2025.01.12)

<sup>6</sup> CRUZ, José Neves, *A Corrupção e o Enfraquecimento da Democracia: A situação em Portugal*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir BRITO, MONTE, Mário Ferreira & ROCHA, Joaquim Freitas & PEREIRA, Maria Assunção Vale (Coord's) Coimbra: Almedina, 2020, p.891

Potenciam a corrupção e demais criminalidade organizada e financeira<sup>7</sup>, a globalização, a sutileza e dissimulação da sua prática e a crescente influência dos criminosos junto das instâncias de poder<sup>8</sup>.

### 3. A CORRUPÇÃO E O ESTADO DE DIREITO

Enquanto crime transversal a todas as classes e setores sociais, a corrupção afeta a governação, a administração pública<sup>9</sup>, as empresas e o desporto, ameaçando silenciosamente os alicerces da sociedade e seus princípios como a justiça, a igualdade, a não discriminação, a liberdade de reunião, de opinião e de imprensa<sup>10</sup>, a segurança individual e coletiva, interna e internacional, a democracia, a paz, os direitos humanos<sup>11</sup>, a economia, a concorrência e o desenvolvimento sustentável<sup>12</sup>, gerando desconfiança do cidadão nas instituições e afetando a sua participação através do voto, existindo uma relação inversa entre o controlo da corrupção e a participação eleitoral<sup>13</sup> a nível nacional e para o Parlamento Europeu (PE) e também com as taxas médias de crescimento anual do PIB e com o Índice de Desenvolvimento Humano e a educação<sup>14</sup>.

Assim, a corrupção ameaça a soberania e condiciona as decisões, tornando os titulares do poder reféns de interesses económicos e políticos particulares, ameaçando a subsistência e o funcionamento dos Estados e corroendo a sua autoridade ao colocar em perigo a separação de poderes, o equilíbrio, estabilidade e independência das instituições democráticas, conforme referem a Convenção Penal do Conselho da Europa contra a Corrupção<sup>15</sup> e a Convenção das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção<sup>16</sup> e se reconhece no capítulo relativo a Portugal do Relatório da Comissão sobre o Estado de Direito de 2024<sup>17</sup>.

<sup>7</sup> Como o tráfico humano, de órgãos, de drogas, de armas, de veículos e de influências, as imigrações clandestinas, a exploração sexual e de pornografia, a contrafação, os crimes informáticos, as fraudes fiscais e com subsídios, o branqueamento e a extorsão

<sup>8</sup> Afirmam Maria Teresa SANTOS & Nuno COELHO & José Mouraz LOPES, que *A ligação entre a criminalidade económico-financeira, a criminalidade organizada e a prática da corrupção (...) justificam um tratamento abrangente das características genéricas da corrupção (Corrupção, Estado de Direito e cooperação: a experiência de um instrumento de cooperação internacional (PACED) in Revista Julgar, nº 39, 2019, p. 80.)* Cfr. <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2019/09/JULGAR39-04-MS-NC-JL.pdf> (consulta: 2024.12.28)

<sup>9</sup> Quando a corrupção atinge fortemente os órgãos de governo e a administração pública, existe violação do Direito e do Estado de Direito por aqueles que o devem defender

<sup>10</sup> Cfr. Recomendação do PE ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 2022.2.17, referente à corrupção e aos direitos humanos (2021/2066(INI) JO C 342, de 2022.6.09. Nela se refere que a corrupção é uma das principais causas de assassinio de jornalistas de investigação. Sobre a importância do jornalismo de investigação à corrupção e à criminalidade económica, cfr. LOZOVSKY, Ilya, *Organized crime and corruption reporting project*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 335-341 e FITZGIBBON, Will, *ICIJ-International Consortium of Investigate Journalists*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 343-347

<sup>11</sup> Cfr. a Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU (1948) a Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa (1959) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000). Cfr. KUBBE, Ina, *Corruption and Human Rights?* in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 43-56

<sup>12</sup> Como reconhece a Convenção da ONU contra a Corrupção de 2003 (preâmbulo e artº 62º)

<sup>13</sup> CRUZ, José Neves, *A Corrupção e o Enfraquecimento da Democracia: A situação em Portugal*, op. cit. pp. 889 e 901. O autor afirma que a *grand corruption* abala a confiança no sistema político e nas instituições e gera desigualdade social, constituindo as ligações estreitas entre as empresas e a política o maior fator de corrupção

<sup>14</sup> Referem Maria Teresa SANTOS & Nuno COELHO & José Mouraz LOPES, que a Transparency International afirma que *os efeitos da corrupção não se limitam ao suborno ou ao branqueamento de capital, e que existe uma relação direta entre países com elevado índice de suborno e de mortalidade materna, mortalidade infantil, mais baixas taxas de conclusão do ensino primário* (op. cit. p. 90)

<sup>15</sup> De 1999.4.30 (DR I-A 249, de 2001.10.26)

<sup>16</sup> De 2003.10.31 (DR I-A 183, de 2007.9.31)

<sup>17</sup> De 2024.7.24. Comunicação da Comissão ao PE, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. SWD(2024) 822 final. Cfr. [www.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023SC0822](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023SC0822) (consulta: 2024.10.01)

Paralelamente, a corrupção, por estar ligada *a processos muito perigosos de captura do Estado pela criminalidade organizada*<sup>18</sup>, contribui para romper o ténue equilíbrio entre os poderes instituídos e os poderes paralelos ligados às associações criminosas (AC's)<sup>19</sup> que, através do branqueamento facilitado pelas novas tecnologias<sup>20</sup>, estão ligadas ao financiamento do terrorismo que também ameaça o Estado de Direito.

O próprio PE está ligado a um caso de corrupção reconhecido na sua Resolução sobre as suspeitas de corrupção pelo Catar e a necessidade de transparência nas instituições europeias<sup>21</sup>, que lamenta atos de corrupção, branqueamento de capitais e participação em organização criminosa cometidos por eurodeputados em troca de influência nas decisões sobre o Catar, lamentando ainda que a Resolução sobre a situação dos direitos humanos no Campeonato do Mundo FIFA no Catar<sup>22</sup> fosse distorcida devido à corrupção, não defendendo os direitos de milhares de trabalhadores migrantes que morreram na construção e dos milhares cujos direitos fundamentais ainda são violados.

Atingindo os setores mais frágeis da sociedade, a corrupção fomenta agitação e convulsão social grave pelas suas maiores vítimas que, desesperadas, se encontram em estado de pobreza extrema e que *permanecendo com vida, morrem progressivamente na sua dignidade, asfixiados pelos abusos daqueles a quem foi confiado um poder mais ou menos relevante na sociedade*<sup>23</sup>.

Exemplificamos com o caso de *Mohamed Bouazizi*, de 26 anos, que se autoimolou pelo fogo em frente a um edifício governamental na Tunísia, porque os subornos que pagava às autoridades locais não lhe permitiam sobreviver com o seu negócio de vendedor ambulante de frutas<sup>24</sup>.

A sua morte representou o início da “Primavera Árabe” que gerou protestos que determinaram o fim do regime do presidente Ben Ali após mais de 20 anos no poder.

Em outubro de 2011, o PE atribuiu a Mohamed Bouazizi o Prémio Sakharov<sup>25</sup>.

#### **4. DIMENSÃO DA CORRUPÇÃO: LEIS DE POLÍTICA CRIMINAL, RELATÓRIOS ANUAIS DE SEGURANÇA INTERNA E DADOS ESTATÍSTICOS DA CORRUPÇÃO**

##### **4.1. LEIS DE POLÍTICA CRIMINAL**

Os objetivos, prioridades e orientações de política criminal constam das bienais Leis de Política Criminal que, nos termos da Lei 17/2006<sup>26</sup> (Lei-Quadro da Política Criminal) se concretizam na Lei 51/2007<sup>27</sup> (Política criminal biénio 2007-2009) que considerou a corrupção como objetivo

<sup>18</sup> SANTOS, Maria Teresa & COELHO, Nuno & LOPES, José Mouraz, *op. cit.* p. 80

<sup>19</sup> Punição dos elementos da AC: artº 299º CP (regime geral) e regimes especiais como: DL 15/93, de 22/1 (combate à droga) Lei 14/2004, de 19/1 (integridade do desporto) Lei 81/2021, de 20/11 (dopagem no desporto) Lei 15/2001, de 5/6 (infrações tributárias) Lei 23/2007, de 4/7 (lei de estrangeiros). *Cfr.* arº 5º da Convenção de Palermo

<sup>20</sup> Sobre a relação das novas tecnologias ao CO, *cfr.* José BRAZ, *Investigação Criminal, A Organização, o Método e a Prova. Os Desafios da Nova Criminalidade*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2020, pp. 299-303 e 308

<sup>21</sup> De 2022.12.15 (JO C 177, de 2023.5.17)

<sup>22</sup> De 2022.11.24 (JO C 167, de 2023.5.11)

<sup>23</sup> RODRIGUES, Helder Rigor, *A dimensão patrimonial no crime de corrupção—dos direitos fundamentais à eficácia da repressão* in AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto & CARDOSO, Rui & MOURA, Sónia (Org), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2021, p. 306. Prossegue o autor afirmando, pp. 306-307, que é *por isso conflagrador assistir às controvérsias (...) sobre o combate à corrupção (...) numa discussão exclusivamente motivada e focada nas singularidades das garantias dos suspeitos (...), como se os efeitos nocivos da corrupção se produzissem num universo metafísico e abstrato onde as pessoas são meros conceitos, desprezando-se completamente os direitos das vítimas, daqueles que não estão assessorados por um batalhão de defensores altamente qualificados*

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 306

<sup>25</sup> *Cfr.* <https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/pt/mohamed-bouazizi-2011-arab-spring-tunisi/products-details> / 20200331CAN54202 (consulta: 2024.11.27)

<sup>26</sup> De 23/5

<sup>27</sup> De 31/8

específico da política criminal<sup>28</sup>, crime de prevenção prioritária<sup>29</sup> e crime de investigação prioritária<sup>30</sup>, seguindo-se a Lei 38/2009<sup>31</sup> (2009-2011) a Lei 72/2015<sup>32</sup> (2015-2017) a Lei 96/2017<sup>33</sup> (2017-2019) a Lei 55/2020<sup>34</sup> (2020-2022) e a Lei 51/2023<sup>35</sup> (2023-2025) com idênticas valorações.

#### **4.2. RELATÓRIOS ANUAIS DE SEGURANÇA INTERNA (RASI'S)**

Estes Relatórios, elaborados pelo Sistema de Segurança Interna (SIS)<sup>36</sup> incluem a corrupção, o CO e o branqueamento entre as ameaças à segurança global que se projetam na segurança interna<sup>37</sup>.

#### **4.3. SITUAÇÃO EM PORTUGAL: PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E TRANSPARENCY INTERNACIONAL**

O Procurador-Geral da República (PGR) cumprindo a mesma Lei 17/2006, apresenta ao Governo e à AR relatórios sobre a execução das leis de política criminal, inquéritos e ações de prevenção, os quais, acerca da corrupção devem conter, conforme a Lei 19/2008<sup>38</sup>, estatísticas dos processos distribuídos, arquivados, alvo de acusação, condenações e absolvições, duração da investigação, instrução e julgamento, referência à cooperação internacional, à formação específica dos magistrados, propostas relativas a meios materiais e humanos do Ministério Público (MP) e dos Órgãos de Polícia Criminal (OPC's) e medidas legislativas<sup>39</sup>.

Recolhemos dados que, embora diferentemente expressos conforme os diversos anos, são elucidativos.

Assim, relativamente aos crimes de corrupção e conexos e aos anos judiciais 2014/2015 e 2015/2016, foram deduzidas 48 acusações, objeto de decisão 34 nas quais, entre 30 arguidos, foi aplicada pena de prisão efetiva a 1, prisão com pena suspensa a 20, prisão substituída por trabalho a favor da comunidade a 3, prisão substituída por multa a 4 e multa a 2<sup>40</sup>, entre 1 de novembro de 2017 e 31 de dezembro de 2019, iniciaram-se 3513 inquéritos, deduziram-se 194 acusações, com 53 suspensões provisórias do processo, 1687 despachos de arquivamento, findando por outros motivos 514<sup>41</sup> e, entre 1 de janeiro de 2022 e 25 de novembro de 2023, foram iniciados 8229 inquéritos, 352 acusações, 57 suspensões provisórias e 3116 despachos de arquivamento<sup>42</sup>.

<sup>28</sup> Artº 2º/a

<sup>29</sup> Artº 3º/d/e

<sup>30</sup> Artº 4º/d/e

<sup>31</sup> De 20/7

<sup>32</sup> De 20/7

<sup>33</sup> De 23/8

<sup>34</sup> De 27/8

<sup>35</sup> De 28/8

<sup>36</sup> Previstos na Lei 53/2008, de 29/8 (Lei de Segurança Interna)

<sup>37</sup> Cfr. pp. 36 a 38-RASI 2012; pp. 28 a 32,309,343-RASI 2013; pp. 5-8,125,179-RASI 2014; pp. 76-86-RASI 2015; pp. 71-80-RASI 2016; pp. 67-76-RASI 2017; pp. 76-85-RASI 2018; pp. 78-84-RASI 2019; pp. 98-103-RASI 2020; pp. 29-33,128-129-RASI 2021; pp. 8,25,28,126,128-RASI 2022 e pp. 23-28-RASI 2023. Cfr. [www.portugal.gov.pt/download-ficheiros](http://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros) (consulta: 2025.1.29)

<sup>38</sup> De 21/4. Artº 6º

<sup>39</sup> Artº 16º/i/j/m)

<sup>40</sup> [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio\\_corrupcao\\_2014-2016.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2014-2016.pdf) (consulta: 2025.01.06)

<sup>41</sup> [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio\\_corrupcao\\_2017\\_2018.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2017_2018.pdf). Cfr. também [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-sintese-mp\\_2018\\_portal.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-sintese-mp_2018_portal.pdf). Sobre o ano de 2019, cfr. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-mp-2019\\_portal.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-mp-2019_portal.pdf) (consulta: 2025.1.6)

<sup>42</sup> [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/corrupcao\\_e\\_crimes\\_conexos\\_2023\\_0.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/corrupcao_e_crimes_conexos_2023_0.pdf) (consulta: 2025.1.20)

No portal da PGR *Corrupção: Denuncie aqui*, entre janeiro de 2022 e novembro de 2023 ocorreram 9093 denúncias, instaurados 252 inquéritos, abertas 12 averiguações, remetidas a outras entidades 1218 e arquivadas 2287<sup>43</sup>.

Consultando as estatísticas do Ministério da Justiça, entre 2013 e 2022 (dez anos) entraram na Polícia Judiciária (PJ) 4915 processos, findando em julgamento 287 dos quais 13% com condenação em prisão efetiva, 34% prisão suspensa com regime de prova, 14% prisão suspensa sujeita a deveres, 25% prisão suspensa simples e 14% outras decisões, com duração média dos processos de 12 meses<sup>44</sup>.

No índice de perceção da corrupção da Transparency Internacional, Portugal desceu 15 lugares entre 2015 e 2024, dos quais 9 apenas no último ano, reclamando a necessidade de um combate eficaz contra a corrupção, em virtude dos sinais cada vez mais preocupantes que se verificam em Portugal, alguns deles com repercussão internacional<sup>45</sup>.

Assim, entre 180 países, Portugal ocupava o 32º lugar em 2010, o 28º em 2015, o 33º em 2020, o 32º em 2021, o 33º em 2022, o 34º em 2023 e o 43º em 2024<sup>46</sup>.

O Relatório da Comissão Europeia de 2024 sobre o Estado de Direito<sup>47</sup> salienta como pontos positivos em Portugal, a prioridade que o Mecanismo Anticorrupção deu à investigação da corrupção, a nova legislação em matéria de *portas giratórias*<sup>48</sup> e como pontos negativos a escassez de recursos humanos nos tribunais, a desadequação legislativa aos processos penais complexos e a inexistência de legislação sobre atividades de representação de grupos de interesses (*lobby*).

## 5. COMBATE À CORRUPÇÃO: MEDIDAS NÃO LEGISLATIVAS

A eficácia do combate à corrupção garantirá a subsistência do Estado de Direito Democrático, a transparência na governação, o bem-estar social, a confiança e participação do cidadão na vida pública comprometidas pela corrupção na política, pela fraude eleitoral e pelo financiamento ilícito de campanhas e de partidos políticos<sup>49</sup>.

<sup>43</sup>[https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/corruptcao\\_e\\_crimes\\_conexos\\_2023\\_0.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/corruptcao_e_crimes_conexos_2023_0.pdf) (consulta: 2025.1.20)

<sup>44</sup> <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corruptcao.aspx> (consulta: 2025.1.20).

A escassez de condenações em prisão efetiva por crimes de corrupção em 2017 e 2018, levou o comissário europeu para a justiça, Didier Reynders, a instar Portugal a fazer mais, referindo que *não basta aprovar um enquadramento legal, havendo (...) que atribuir recursos e especializar as autoridades policiais para esse combate*. Mas, como salienta Luís Menezes LEITÃO, *infelizmente essa referência caiu em saco roto e mais uma vez a ideia foi rever o Código de Processo Penal (...) que é uma estratégia completamente inconsequente. Já antigamente dizia o velho brocardo romano Corruptissima republica plurimae leges, ou seja, quanto mais são as leis mais corrupta é a República (A Legislação Nacional sobre a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, in AAVV, Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção, op. cit. p. 140)*

<sup>45</sup> Cfr. LEITÃO, Luís Menezes, *A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, in AAVV, Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma, op. cit. pp. 26-27*, referindo que os dados do Relatório de 2020 da Comissão sobre o Estado de Direito na União Europeia são absolutamente devastadores para Portugal. Por seu lado, José Mouraz LOPES, afirma que *as performances da investigação criminal e dos seus resultados deixam (...) muitas perplexidades. Há uma efetiva baixa densidade de investigações criminais bem-sucedidas, nomeadamente com trânsito em julgado de decisões condenatórias ou absolutórias sobre condutas que num primeiro momento se apresentavam, aparentemente, criminalmente sancionáveis, questionando a quem servem as leis penais inaplicáveis neste domínio? (Fragilidades do discurso criminalizador na corrupção: entre o populismo e a ineficácia, in Revista Julgar, nº 32, 2017, p. 132.)* Cfr. <https://julgar.pt/fragilidades-do-discurso-criminalizador-na-corrupcao-entre-o-populismo-e-a-ineficacia/> (consulta: 2024.12.15)

<sup>46</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/>. Acerca da Transparência Internacional em Portugal, cfr. CARVALHO, Karina, *Transparency International Portugal, Key Objectives and Anti-Corruption Fight in AAVV, Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção, op.cit.pp.331-334*

<sup>47</sup> SWD(2024) 822 final, de 2024.7.24. [www. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023SC0822](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023SC0822) (consulta: 2025.1.12)

<sup>48</sup> Artº 10º da Lei 52/2019, de 31/7

<sup>49</sup> Margarida Salema Oliveira MARTINS, *O Financiamento Político e o Direito*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2021, afirma (p. 23) que *O financiamento transparente e aberto dos partidos políticos e candidatos é fundamental no combate contra a corrupção e para obter ou manter a confiança dos cidadãos na política*. Sobre o regime desse financiamento, despesas e controlo (Lei 19/2003, de 20/6) cfr. a mesma obra pp. 127-168, em que a autora refere

O sucesso desse combate depende de uma atuação multidisciplinar.

### 5.1. NO PLANO DA EDUCAÇÃO

Assim, deve incluir a educação cívica e formação contra a corrupção, cujas raízes culturais estão patentes na tolerância ao crime de colarinho branco que inclui a corrupção, assente num *misto di timore e ammirazione*<sup>50</sup> (temor e admiração) promovendo-se desde os primeiros anos de ensino uma cultura anti-corrupção que, não produzindo efeitos imediatos, deve, todavia, ser empreendida, pois os fins a alcançar justificam o tempo de espera pelos resultados<sup>51</sup>.

### 5.2. ACADEMIA, SOCIEDADE CIVIL E AUTO REGULAÇÃO

Os contributos académicos pressionam a classe política para dotar as autoridades dos meios necessários ao combate à corrupção, sensibilizando o cidadão para uma maior exigência e escrutínio.

Deve também ser fomentada, através de códigos de conduta exigentes, a auto-regulação nos estatutos das ordens das profissões liberais, nos serviços e empresas impedindo-as, vg, de dissimular na sua contabilidade pagamentos de corrupção, criando-se programas de ajuda internacional à formação nos países em desenvolvimento, que será interrompida nos casos de corrupção nesses programas<sup>52</sup>.

## 6. MEDIDAS LEGISLATIVAS

A dimensão frequentemente organizada e transnacional da corrupção, associada muitas vezes ao crime organizado (CO) e ao seu aproveitamento da globalização e das novas tecnologias<sup>53</sup>, reclamam medidas internas e de cooperação internacional eficazes que permitam que à *Law in books* corresponda efetivamente uma *Law in action*.

### 6.1. TRATADOS E OUTROS MECANISMOS DE DIREITO INTERNACIONAL

Começamos por salientar que já em 1789 a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França) continha normas para impedir que os Direitos do Homem fossem afetados por crimes hoje designados como conexos com a corrupção, vg nos artigos 14º e 15º que referem o direito de os cidadãos verificarem o emprego da contribuição pública e de pedir contas e responsabilizar qualquer agente público pela sua administração.

---

abundante doutrina (pp. 193-204) mencionando regimes de regiões como África, Ásia, América Latina, Europa Central, de Leste e Ocidental, União Europeia, países anglo-americanos e organizações internacionais regionais (pp. 37-108). Cfr. [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5914/4/livro\\_martins\\_financiamento\\_politico.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5914/4/livro_martins_financiamento_politico.pdf) (consulta: 2025.1.14). Vidé artº 7º/3 da Convenção da ONU contra a Corrupção de 2003 sobre as obrigações dos Estados para assegurar a *transparência do financiamento das candidaturas a funções públicas eletivas e, se for caso disso, o financiamento dos partidos políticos*

<sup>50</sup> SUTHERLAND, Edwin, *Il Crimine dei Colletti Bianchi, La Versione Integrale*, Milano: Dott. A. Giuffré Editora, 1987, p. 67. O autor definiu-o de forma pioneira (p. 8) como *il reato comesso da una persona rispettabile e di elevata condizione sociale nel corso della sua occupazione* (aquele que é cometido no exercício da sua ocupação por pessoa de respeitável e elevado estatuto social) explicando (pp. 8 e 12) que a origem do termo *colarinho branco* se ligará a uma autobiografia de um presidente da General Motors intitulada *An Autobiography of a White Collor Worker*

<sup>51</sup> Acerca da importância de uma educação anti-corrupção, cfr. Mc Faul, Hugh, *Anti-corruption and education*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 125-130; KUBBE, Ina, *Corruption and Human Rights? op. cit.*, no qual a autora aborda (pp. 44-49) o papel do ensino no combate à corrupção; LEITE, Inês Ferreira, *A educação como forma de combate corrupção*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 131-138; ALBANESE, Jay, *Ethics & education as the path forward*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 307-314; DIMITROV, Dimitar, *Education against corruption*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, op. cit. pp. 325-328 (consulta: 2025.1.10). Cfr. ainda Assembleia da República, *Educação para a prevenção da corrupção*, Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, 2020, que aborda o papel da educação na prevenção da corrupção, o Estado de Direito e alguns exemplos sobre programas de formação para a cidadania, educação cívica, combate à corrupção e promoção da integridade no ensino em diversos países. Cfr. <https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/Temas/70.EducacaoPrevencaoCorrupcao/70.pdf> (consulta: 2025.1.6)

<sup>52</sup> Mecanismo que exige grande ponderação, pois pode aumentar os danos às vítimas das circunstâncias que determinam esses programas de ajuda, que são ao mesmo tempo, vítimas da corrupção estatal

<sup>53</sup> Sobre o combate à corrupção como parte do combate ao CO, cfr. BRAZ, José, op. cit. pp. 308-309 e, (pp. 299, 303 e 308) sobre a relação das novas tecnologias com o CO

### 6.1.1. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Prosseguindo, registamos a condenação em 1975 pela Assembleia Geral da ONU de todas as práticas corruptas<sup>54</sup>, a Declaração da ONU contra a Corrupção e o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais<sup>55</sup>, a Convenção da ONU contra a Criminalidade Organizada Transnacional<sup>56</sup> que contempla o combate ao branqueamento e à corrupção<sup>57</sup> e a Convenção da ONU contra a Corrupção de 2003<sup>58</sup> que visa, *vg*, o combate à corrupção e a cooperação internacional<sup>59</sup>.

### 6.1.2. CONSELHO DA EUROPA, OCDE E GAFI

No âmbito do Conselho da Europa, registamos Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO)<sup>60</sup> que visa capacitar os Estados na luta contra a corrupção e avaliar a aplicação dos programas, a Convenção Penal do Conselho da Europa contra a Corrupção<sup>61</sup> que aborda, *vg*, o combate à corrupção, ao branqueamento, ao tráfico de influências<sup>62</sup> e a proteção de testemunhas<sup>63</sup>, o seu Protocolo Adicional<sup>64</sup> e a Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas<sup>65</sup> que refere a corrupção e o branqueamento<sup>66</sup>.

Registamos também a Convenção da OCDE Relativa à Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais<sup>67</sup>, o GAFI-Grupo de Ação Financeira, organismo intergovernamental criado pelos países do G7 visando, através de recomendações, o combate ao branqueamento e ao financiamento do terrorismo, *vg*, em países com elevado risco de corrupção<sup>68</sup>.

## 6.2 ATOS LEGISLATIVOS E OUTROS DE DIREITO COMUNITÁRIO

A União Europeia (UE) dedica os artigos 82º a 89º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação policial, possibilitando (artigo 83º/1) a adoção de Diretivas com regras mínimas sobre o combate, entre outros crimes, à corrupção e ao branqueamento.

Além de atos mais antigos, salientamos a Decisão 2008/852/JAI do Conselho, relativa a uma rede de pontos de contato anti-corrupção<sup>69</sup>, a Diretiva (UE) 2017/1371 do PE e do Conselho relativa

<sup>54</sup> Resolução 3514, de 1975.12.15

<sup>55</sup> Resolução A/RES/51/191, de 1996.12.16

<sup>56</sup> Palermo, 2000.11.15 (DR I-A 79, de 2004.04.2)

<sup>57</sup> Artºs 6º a 9º. Tem 3 protocolos: Relativo ao Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea (DR I-A 79 de 2004.4.2); Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças (DR I-A 79 de 2004.4.2). Relativo ao Fabrico e Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Partes Componentes e Munições (DR I 88, de 2011.5.6). A Comunidade Europeia aderiu à Convenção de Palermo (Decisão do Conselho 2004/579/CE (JO L 261 de 2004.8.6) e aos seus Protocolos Adicionais (Decisões do Conselho 2006/616/CE e 2006/617/CE, 2006/618/CE ambas de 2006.7.24 (JO L 262 de 2006.9.12) e 2014/164/UE de 2014.2.11 (JO L 89 de 2014.3.25)

<sup>58</sup> Já identificada. A UE celebra a Convenção da ONU contra a Corrupção na Decisão do Conselho 2008/801/CE, de 2008.9.25 (JO L 287 de 29.10.2008). Acerca do esforço da ONU sobre a corrupção, *cf.* CRUZ, José Neves, *A Corrupção e o Enfraquecimento da Democracia: A situação em Portugal*, *op. cit.* pp. 894-895

<sup>59</sup> Artº 1º

<sup>60</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco>

<sup>61</sup> Já identificada

<sup>62</sup> Artºs 2º a 14º

<sup>63</sup> Artº 22º

<sup>64</sup> DR I 1 de 2015.01.02

<sup>65</sup> De 2014.9.18. (DR I 153, de 2015.8.7)

<sup>66</sup> Artºs 15º e 16º

<sup>67</sup> Paris, 1997.12.17 (DR I-A 77, de 2000.3.31) Acerca do esforço da OCDE sobre a corrupção, *cf.* CRUZ, José Neves, *A Corrupção e o Enfraquecimento da Democracia: A situação em Portugal* *op. cit.* p. 895

<sup>68</sup> <https://www.fatf-gafi.org/en/home.html>

<sup>69</sup> De 2008.10.24 (JO L 301 de 2008.11.12)

à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal<sup>70</sup>, a Decisão (UE) 2019/1564 da Comissão, sobre a proposta intitulada *Lutar contra as causas profundas da corrupção na Europa, através do corte dos fundos destinados a países com sistemas judiciais ineficazes após o prazo estabelecido*<sup>71</sup> e a Diretiva (UE) 2019/1937 do PE e do Conselho, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União<sup>72</sup>.

Referimos ainda o OLAF-Organismo Europeu de Luta Antifraude criado pela Decisão da Comissão, CECA e EURATOM 1999/352/CE<sup>73</sup> que efetua inquéritos e reforça a luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades lesivas dos interesses financeiros das Comunidades, a Decisão (UE) 2016/456 do Banco Central Europeu (BCE) relativa aos inquéritos do OLAF no BCE sobre a luta contra a corrupção<sup>74</sup> e a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, relativa ao combate à corrupção no sector privado<sup>75</sup> que remete para os Estados-Membros (EEMM) a criação de legislação e punição dos infratores. Visa proteger as empresas e garantir a concorrência<sup>76</sup>.

### 6.3 DIREITO NACIONAL. CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Portugal, ao subscrever os pertinentes instrumentos internacionais e comunitários, está vinculado ao combate à corrupção e ao branqueamento.

Iniciamos referindo ações políticas empreendidas pelos dois últimos governos.

#### 6.3.1 ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO 2020-2024

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (2020-2024)<sup>77</sup> visou aperfeiçoar a transparência e a integridade, combater a corrupção no setor público propondo, entre outras medidas, a criação de um regime de buscas *online*<sup>78</sup>, originando diplomas como a Lei 93/2021<sup>79</sup> (Regime geral de proteção de denunciadores de infrações)<sup>80</sup> o Decreto-Lei (DL) 109-E/2021<sup>81</sup> (Regime Geral da Prevenção da Corrupção) e a Lei 94/2021<sup>82</sup> que alterou o CP, a Lei 34/87<sup>83</sup> (*crimes da responsabilidade dos titulares de cargos políticos*) a Lei 36/94<sup>84</sup> (*medidas de combate à corrupção e criminalidade económico-financeira*) a Lei 50/2007 (verdade desportiva)<sup>85</sup> a Lei 20/2008<sup>86</sup> (*responsabilidade penal por crimes de corrupção no comércio internacional e na atividade privada*) e o DL 262/86<sup>87</sup> (*Código das Sociedades Comerciais*).

Numa apreciação geral, Luís Meneses LEITÃO considera que a referida estratégia *é por um lado ineficaz e por outro lado perigosa para o nosso Estado de Direito (...)* ao pretender *revisitar a Lei do*

<sup>70</sup> De 2017.7.5 (JO L 198 de 2017.7.28). Substitui a Convenção Relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias, de 1995.7.26 (JO C 316, de 1995.11.27) e seus protocolos

<sup>71</sup> De 2019.9.04 (JO L 241 de 2019.9.19)

<sup>72</sup> De 2019.10.23 (JO L 305 de 2019.11.26). Acerca da presente diretiva, *cf.* FREITAS, Pedro Miguel, *O regime jurídico da proteção do denunciante*, in AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, *op. cit.* pp. 572- 582

<sup>73</sup> De 1999.4.28 (JO L 136, de 1999.5.31). Última alteração: Decisão (UE) 2015/2418 da Comissão de 2015.12.18 (JO L 333 de 2015.12.19)

<sup>74</sup> De 2016.3.04 (JO L 79 de 2016.3.30)

<sup>75</sup> De 2003.7.22 (JOL 132, de 2003.7.31)

<sup>76</sup> *Cfr.* a Lei 20/2008, de 21/4

<sup>77</sup> Resolução do Conselho de Ministros 37/2021, de 6/4

<sup>78</sup> Acerca do propósito de *revisitar a Lei do Cibercrime*, *cf.* OLIVEIRA, Alexandre, *Prelúdios a uma revisitação da Lei do Cibercrime no âmbito da Prova Digital*, in AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, *op. cit.* pp. 526-547, *op. cit.* pp. 526-547, MILHEIRO, Tiago Caiado, *Buscas Online*, in AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, *op. cit.* pp. 548-571

<sup>79</sup> De 20/12

<sup>80</sup> Transpondo a já referida Diretiva (UE) 2019/1937, de 23/10

<sup>81</sup> De 9/12

<sup>82</sup> De 21/12

<sup>83</sup> De 16/7

<sup>84</sup> De 29/9

<sup>85</sup> De 31/8. Revogada pela Lei 14/2024, de 19/1

<sup>86</sup> De 21/4

<sup>87</sup> De 2/9

*Cibercrime, no sentido de regular mais adequadamente métodos de investigação em ambiente digital, nomeadamente buscas online*<sup>88</sup>.

### **6.3.2 AGENDA ANTICORRUPÇÃO 2025-2028**

A Agenda anticorrupção 2025-2028 aprovou a nova Estratégia Nacional Anticorrupção<sup>89</sup>. Baseia-se na prevenção, na punição e na aplicação da Lei 5/2002<sup>90</sup> à perda de bens sem prévia condenação em casos de fim do prazo de prescrição, doença, fuga ou morte do suspeito ou arguido<sup>91</sup>, agravando a pena acessória de proibição do exercício de funções públicas ou políticas e publicitando todas as sentenças judiciais e os corruptores de agentes públicos.

No funcionamento da justiça, alarga a proteção de denunciantes, avalia a aplicação dos mecanismos “*premiais*”, reforça os poderes do juiz para evitar expedientes dilatatórios, inúteis e redundantes, aumenta a formação de magistrados, funcionários judiciais e investigadores nos crimes económico-financeiros, atualizando o regime de obtenção da prova, vg em ambiente digital e a tramitação eletrónica do inquérito.

Promove a transparência negocial entre o Estado e os privados garantindo aos cidadãos e às empresas a informação sobre a contratação pública e propõe a regulamentação do “*lobby*”<sup>92</sup>, reconhece o investimento na educação como forma de prevenção da corrupção e criação de uma cultura de integridade, reforçando no ensino básico e secundário currículos sobre ética e literacia financeira.

## **7 REGIME SUBSTANTIVO: REGIMES GERAL E ESPECIAIS**

Em Portugal, a corrupção e a criminalidade conexa estão previstas e punidas no CP e em legislação avulsa.

### **7.1 REGIME GERAL DOS CRIMES COMETIDOS NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS**

O regime nacional relativo à corrupção e criminalidade conexa no exercício de funções públicas<sup>93</sup> consta dos artigos seguintes do CP: 372º (recebimento ou oferta indevidos de vantagem)<sup>94</sup> 373º e 374º (corrupção passiva e ativa) 377º (participação económica em negócio) 382º-A (violação de regras urbanísticas por funcionário) 335º (tráfico de influência) 375º e 376º (peculato e peculato de uso) e 368-A (branqueamento).

### **7.2 REGIMES ESPECIAIS: CORRUPÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS, NO COMÉRCIO INTERNACIONAL E NO SETOR PRIVADO E NO DESPORTO**

A Lei 52/2019<sup>95</sup> (Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos) não contém normas incriminatórias da corrupção, destinando-se a evitá-la ou detetá-la criando para estes titulares<sup>96</sup> obrigações como declarações de rendimentos, de património, de interesses, incompatibilidades, impedimentos e ofertas institucionais<sup>97</sup> podendo o seu incumprimento levar à inibição, perda de mandato ou mesmo sanção penal<sup>98</sup>.

<sup>88</sup> LEITÃO, Luís Meneses, *A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção*, op. cit. pp. 33-35. Acerca da mesma Estratégia, cfr. CABRAL, JOSÉ, *Combate à corrupção. Da estratégia presente à reforma futura*, in AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, op. cit. pp. 36-63 e COROADO, Suzana & ROLO, Nuno, *Por uma Estratégia Nacional Anticorrupção*, in AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, op. cit. pp. 64-76

<sup>89</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx> (consulta: 2025.1.28)

<sup>90</sup> De 11/1. Cfr. a Diretiva (UE)2024/1260, do PE e do Conselho, de 2024.4.24. Arº 15º

<sup>91</sup> Atualmente a perda depende sempre de condenação

<sup>92</sup> Como recomenda a OCDE e o GRECO e vigora já nas Instituições da UE

<sup>93</sup> Sobre o conceito de funcionário, cfr. o artº 386º do CP

<sup>94</sup> Não exige que a vantagem tenha contrapartida

<sup>95</sup> De 31/7

<sup>96</sup> Indicados nos artºs 2º a 5º

<sup>97</sup> Artºs 13º a 17º

<sup>98</sup> Artºs 18º e 18º-A

Visando a transparência nas relações entre o Estado e o setor privado, a Lei combate as denominadas *portas giratórias* entre os titulares de cargos políticos e os grupos económicos, determinando que durante o período de 3 anos após a cessação do mandato, aqueles titulares não possam exercer funções, direta ou indiretamente, *em empresas privadas que prossigam atividades no setor por eles diretamente tutelado*<sup>99</sup>.

Sobre os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos no exercício de funções rege a Lei 34/87<sup>100</sup> a qual prevê e pune os crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem<sup>101</sup> a corrupção passiva<sup>102</sup> e ativa<sup>103</sup>, a violação das regras urbanísticas<sup>104</sup>, o peculato<sup>105</sup>, o peculato de uso<sup>106</sup>, o peculato por erro de outrem<sup>107</sup> e a participação económica em negócio<sup>108</sup>.

A Lei 20/2008<sup>109</sup> (Regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado) visa proteger as empresas e os mercados e punir a deslealdade e a falsificação da concorrência.

Tipifica a corrupção ativa com prejuízo do comércio internacional<sup>110</sup> e a corrupção ativa e passiva no sector privado<sup>111</sup>.

A Lei 14/2024<sup>112</sup> (Regime jurídico da integridade do desporto e do combate aos comportamentos antidesportivos) promove a verdade desportiva impedindo práticas criminosas lucrativas com base na adulteração de resultados a troco de vantagens.

O diploma pune a corrupção passiva e ativa<sup>113</sup>, o tráfico de influência<sup>114</sup>, a oferta ou recebimento indevido de vantagem<sup>115</sup>, as apostas desportivas fraudulentas<sup>116</sup>, a aposta antidesportiva<sup>117</sup> e ainda a associação criminosa para a prática destes crimes<sup>118</sup>.

## **8 REGIME ADJETIVO: COMPETÊNCIAS E MEDIDAS ESPECIAIS**

Dificultam a notícia do crime de corrupção e o seu combate, o facto de a sua prática ocorrer geralmente em locais privados como escritórios e empresas, a facilidade de circulação do dinheiro da corrupção através de paraísos fiscais e *offshores* e o envolvimento de pessoas influentes e de

<sup>99</sup> Artº 10º. Incumprimento (dos políticos e dos contratantes) punido no artº 11º

<sup>100</sup> De 16/7

<sup>101</sup> Artº 16º. Corresponde ao artº 372º CP, com as seguintes diferenças: Relativamente aos nºs 1 e 2 a penalização do titular do cargo político é mais gravosa que as do CP. O nº 3 não tem correspondência no CP

<sup>102</sup> Artº 17º. Corresponde ao artº 373º CP, sendo iguais as penas máximas e mais gravosas as penas mínimas aplicáveis aos titulares de cargos políticos

<sup>103</sup> Artº 18º. Corresponde ao artº 374º CP, sendo mais grave a punição de titular de cargo político. O nº 3 não tem correspondência no CP

<sup>104</sup> Artº 18º-A. Corresponde ao artº 382º-A CP, sendo igual a punição prevista no nº 1 de ambos os preceitos e mais gravosa se (nº 2) praticada por titular de cargo político sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal

<sup>105</sup> Artº 20º. Os nºs 1 e 2 correspondem respetivamente aos nºs 1 e 3 do artº 375 CP, sendo mais gravosa a punição do titular de cargo político. O nº 2 do artº 375º CP não tem correspondente neste artº 20º

<sup>106</sup> Artº 21º. Os nºs 1 e 2 correspondem respetivamente aos nºs 1 e 2 do artº 376º CP, sendo mais gravosa a punição do titular de cargo político

<sup>107</sup> Artº 22º. Não tem correspondente no CP

<sup>108</sup> Artº 23º. Corresponde ao artº 377º CP, sendo igual a punição no nº 1 de ambos os preceitos e mais gravosa a prevista no nº 2

<sup>109</sup> De 21/4

<sup>110</sup> Artº 7º. Acerca dos delitos de corrupção previstos nesta lei, *cfr.* Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal, op. cit.* pp. 1271, 1274-1275

<sup>111</sup> Artºs 8º e 9º

<sup>112</sup> De 19/1

<sup>113</sup> Artºs 14º e 15º

<sup>114</sup> Artº 16º

<sup>115</sup> Artº 17º

<sup>116</sup> Artº 20º

<sup>117</sup> Artº 21º

<sup>118</sup> Artº 18º

elevado estatuto social (crime de colarinho branco) tornando urgente conciliar o direito à vida privada com o interesse coletivo de combater crimes de alto dano como a corrupção.

### **8.1 UNIÃO EUROPEIA: EUROPOL, EUROJUST, PROCURADORIA EUROPEIA, MANDADO DE DETENÇÃO EUROPEU E REDE JUDICIÁRIA EUROPEIA EM MATÉRIA PENAL**

Iniciaremos indicando algumas entidades comunitárias competentes no combate à criminalidade grave, *vg.* à corrupção.

A Europol, Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (artigo 88º TFUE) e Regulamento (UE) 2016/794 do PE e do Conselho<sup>119</sup>, apoia os EEMM no combate à criminalidade grave que afete dois ou mais EEMM, em crimes como a corrupção, o branqueamento e o CO<sup>120</sup>.

Cada EEMM dispõe de uma unidade Europol e de um agente de ligação<sup>121</sup>, integrados em Portugal no Ponto Único de Contato para a Cooperação Policial Internacional<sup>122</sup>, a par do Gabinete Nacional da INTERPOL. Trocam informações com a Europol, demais EEMM, outros países e organizações internacionais<sup>123</sup>.

Prosseguindo, a EUROJUST, União Europeia de Cooperação Judiciária (artigo 85º TFUE) e Regulamento (UE) 2018/1727<sup>124</sup>, do PE e do Conselho, destina-se a apoiar a emissão ou execução de pedidos de auxílio judiciário ou de reconhecimento mútuo<sup>125</sup> relativos a crimes como a corrupção, o branqueamento e o CO<sup>126</sup>, dispondo cada EEMM de um representante (procurador, juiz ou equivalente)<sup>127</sup>. A Lei 36/2003<sup>128</sup>, regula a Eurojust e o membro nacional.

A Procuradoria Europeia prevista (artigo 86º TFUE) e Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho<sup>129</sup>, investiga, instaura a ação penal, deduz e sustenta a acusação na instrução e no julgamento relativamente a infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE, entre as quais a corrupção<sup>130</sup>.

O Mandado de Detenção Europeu consta da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho<sup>131</sup>, visando cumprir uma decisão judiciária emitida por um EEMM para detenção e entrega por outro EEMM de um suspeito ou condenado por crimes como a corrupção<sup>132</sup>, registando-se ainda a Rede Judiciária Europeia em Matéria Penal<sup>133</sup> relativa a pontos de contato judiciários e peritos em cooperação judiciária internacional para facilitar a cooperação judiciária internacional, *vg.* no combate à corrupção e ao CO.

<sup>119</sup>De 2016.5.11 (JO L 135, de 2016.5.24). Foi antecedido pelas Convenções Europol de 1995 e de 2009

<sup>120</sup>Cfr. artºs 3º e 4º e Anexo I

<sup>121</sup>Artº 7º

<sup>122</sup>Nº 6 do artº 23º-A da Lei 53/2008, de 29/8 (Lei de Segurança Interna). É chefiado pelo coordenador de Gabinete da PJ (nº 8 do artº 23º-A). Cfr. também artº 2º/4/b) do DL 10/2020, de 11/3. A Interpol, Organização Internacional de Cooperação Policial, criada em 1956, foi reconhecida pela ONU em 1971, contando com mais de 180 países membros. Destina-se, *vg.* à troca de informações sobre a criminalidade grave transnacional

<sup>123</sup>Artº 8º. Acerca da Europol até à Convenção de 2009, *cfr.* TAVARES, José Daniel, *Reflexões sobre a segurança na Europa. A EUROPOL. Da Convenção de 1995 à de 2009*. Lusíada. Direito, Lisboa, 2017-14, pp. 7-21, sendo válidas para o regime atual a maioria das considerações formuladas. Cfr. <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/1dl/article/view/2379> (consulta: 2024.12.20)

<sup>124</sup>De 2018.11.14

<sup>125</sup>Artºs 8º e 9º

<sup>126</sup>Cfr. artºs 2º e 3º e Anexo I

<sup>127</sup>Artº 7º

<sup>128</sup>De 22/8

<sup>129</sup>De 2017.10.12 (JO L 283 de 2017.10.31). Cfr. em especial os artºs 4º, 5º/3/6 e artº 6º

<sup>130</sup>Tais infrações constam da Diretiva (UE) 2017/1371, já identificada

<sup>131</sup>De 2002.6.13 (JO L 190, de 2002.7.18). Alterada pela Decisão-Quadro 2009/299/JAI do Conselho, de 2009.2.26 (JO L 81 de 2009.3.27)

<sup>132</sup>Transposta pela Lei 65/2003, de 23/8. Última alteração: Lei 52/2023, de 28/08

<sup>133</sup>Artº 85º/1/c TFUE e Decisão 2008/976/JAI do Conselho, de 2008.12.16 (JO L 348 de 2008.12.24)

## 8.2 MINISTÉRIO PÚBLICO

A Lei 68/2019<sup>134</sup> atribui ao MP competências como o exercício da ação penal, a direção do inquérito, da investigação criminal e das ações de prevenção, assistido pelos OPC's e a de deduzir a acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento<sup>135</sup>.

Compete a nível nacional ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal<sup>136</sup> a coordenação, direção da investigação e prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou especialmente complexa, como a corrupção e criminalidade conexas<sup>137</sup>.

## 8.3 LEI DA ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E POLÍCIA JUDICIÁRIA

A Lei 49/2008<sup>138</sup> (Lei de Organização da Investigação Criminal) determina que é da competência indeferível da PJ<sup>139</sup>, a investigação, designadamente, da corrupção e da criminalidade conexas, como o tráfico de influência e o branqueamento<sup>140</sup>.

O DL 137/2019<sup>141</sup> (Estrutura Organizacional da PJ) atribui à PJ, através da sua Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC)<sup>142</sup> entre outras competências, a prevenção<sup>143</sup>, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciais relativamente, entre outros, aos crimes de corrupção e criminalidade conexas como o tráfico de influência, a participação económica em negócio e o abuso de poder praticado por titulares de cargos políticos<sup>144</sup>.

## 8.4 MEDIDAS ESPECIAIS DE PREVENÇÃO, INVESTIGAÇÃO E COMBATE. O CATÁLOGO

O legislador português inclui a corrupção, o tráfico de influência e o branqueamento, entre outros, no conceito de criminalidade altamente organizada<sup>145</sup>, o qual tem natureza operativa legitimando o recurso a medidas especiais intrusivas na prevenção, investigação e combate daqueles crimes, medidas que apenas serão utilizáveis relativamente aos crimes previstos no âmbito de aplicação (catálogo) dos respetivos diplomas.

Tais medidas constam, designadamente, da Lei 36/94<sup>146</sup> (Medidas de combate à corrupção e criminalidade económico-financeira) da Lei 93/2021<sup>147</sup> (Regime geral de proteção de denunciadores de infrações) da Lei 101/2001 (Regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e

<sup>134</sup> De 27/8

<sup>135</sup> *Cfr.* artº 4º/1/d/e) e 53º/2 do Código de Processo Penal (CPP)

<sup>136</sup> Artºs 15º/3, 57º e 58º do EMP

<sup>137</sup> Artº 58º/1/4. Acerca das ações de prevenção, *cfr.* a Lei 36/94, de 29/9

<sup>138</sup> De 27/8

<sup>139</sup> Não deferível pelo MP a outro OPC. Sobre as competências da PJ deferíveis noutro OPC, *cfr.* artºs 7º/3 e artº 8º e sobre as partilhadas, *cfr.* artº 7º/4

<sup>140</sup> Artº 7º/2/i/j)

<sup>141</sup> De 13/9

<sup>142</sup> Artº 18º/3/b e artº 31º. *Cfr.* ainda os artºs 1º a 5º. As outras unidades especiais constam do artº 18º/3: a) Unidade Nacional Contraterrorismo; c) Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes e d) Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica. *Cfr.* ainda os artºs 30º a 33º. Acerca da UNCC de um ponto de vista prático, *cfr.* SALES, Afonso, *O Trabalho da Unidade Nacional de Combate à Corrupção*, in AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, *op. cit.* pp. 97-108

<sup>143</sup> Artº 4º/a/b/c

<sup>144</sup> *Cfr.* artº 31º/2/3/a

<sup>145</sup> Artº 1º/m do CPP

<sup>146</sup> De 29/9

<sup>147</sup> De 20/12

investigação criminal)<sup>148</sup> da Lei 5/2002 (Medidas especiais de combate à criminalidade organizada e económico-financeira)<sup>149</sup> e do DL 93/2003<sup>150</sup> (Cooperação entre a PJ e a Administração Tributária).

## 9 CONCLUSÃO

A corrupção delapida recursos públicos e privados, fomenta a pobreza e o descrédito das instituições.

Influencia as decisões e captura os órgãos de governação, assim atentando contra o Estado de Direito.

O seu combate passa não só pela existência de sólida e eficaz legislação nacional e internacional, como também de uma educação para a cidadania.

É deficiente a ação de Portugal neste combate, tendo descido 15 lugares entre 2015 e 2024 no Índice da Transparency International.

Mais do que nova legislação, urge criar condições para a efetiva aplicação da já existente.

## 10 BIBLIOGRAFIA PRINCIPAL

AAVV, *Atas do I Congresso Internacional Anticorrupção*, NOGUEIRA, José Duarte (ed) MARTINS, Margarida Salema O. & ARAÚJO, Marisa Almeida (coord's) Lusíada, Revista Direito, Universidade Lusíada Editora, 2024 (suplemento)

AAVV, *Corrupção em Portugal, Avaliação Legislativa e Propostas de Reforma*, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto & CARDOSO, Rui & MOURA, Sónia (Org), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2021

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2021

BURDEAU, Georges, *O Estado*, Lisboa: Publicações Europa América, Lda. 1970

BRAZ, José, *Investigação Criminal, A Organização, o Método e a Prova, Os Desafios da Nova Criminalidade*, 5ª ed. Almedina, 2020

CRUZ, José Neves, *A Corrupção e o Enfraquecimento da Democracia: A situação em Portugal*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir BRITO, MONTE, Mário Ferreira & ROCHA, Joaquim Freitas & PEREIRA, Maria de Assunção V. (Coord's) Coimbra: Almedina, 2020, pp. 889-908

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O Estado constitucional contemporâneo e o princípio do Estado de Direito*, in Themis, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, ano XI, nºs 20/21, 2011

LOPES, José Mouraz, *Fragilidades do discurso criminalizador na corrupção: entre o populismo e a ineficácia*, in Revista Julgar, nº 32, 2017, p. 132.)

MARTINS, Margarida Salema O., *O Financiamento Político e o Direito*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2021

SANTOS, Maria Teresa & COELHO, Nuno & LOPES, José Mouraz, *Corrupção, Estado de Direito e cooperação: a experiência de um instrumento de cooperação internacional (PACED)* in Revista Julgar, nº 39, 2019

SUTHERLAND, Edwwin, *Il Crimine dei Colletti Bianchi, La Versione Integrale*, Milano: Dott. A. Giuffré Editora, 1987

TAVARES, José Daniel, *Reflexões sobre a segurança na Europa, A EUROPOL. Da Convenção de 1995 à de 2009*, Lusíada, Direito, Lisboa, 2017-14, pp. 7-21

<sup>148</sup> De 25/8. Ações desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro atuando sob o controlo da PJ para prevenção ou repressão dos crimes do catálogo, com ocultação da sua qualidade e identidade

<sup>149</sup> De 11/1. Regime especial de recolha de prova (registo de voz e imagem), quebra do sigilo profissional dos bancos e da administração fiscal e perda alargada de bens a favor do Estado

<sup>150</sup> De 30/4