

MEDIDAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN PORTUGAL

Ricardo Alexandre Sousa da Cunha
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.
Departamento de Direito.
rcunha@ipca.pt

Sara Alexandra da Eira Serra
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.
Departamento de Contabilidade e Fiscalidade.
sserra@ipca.pt

Maria Manuela Oliveira Costa
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.
mcosta@ipca.pt

RESUMO

O crime da corrupção, perpetrado por todo o mundo, provoca consequências económicas e sociais nefastas, depauperando valores tão importantes como a democracia, cidadania, confiança e igualdade social. A relevância deste fenómeno tem conduzido a um enfoque, à escala global, na prevenção e repressão da corrupção. Nesta perspetiva, Portugal tem vindo a encetar um conjunto de medidas preventivas da corrupção, das quais se destacam a atualização do quadro normativo, mas, especialmente, a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que veio recomendar a elaboração de Planos de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) para todas as entidades gestoras de dinheiros públicos.

Dada a importância desta temática e a inexistência de literatura académica sobre as recentes medidas de prevenção da corrupção encetadas em Portugal, por força da criação do CPC, este artigo visa abordar, numa perspetiva teórica, a temática da corrupção, efetuando, para o efeito, um breve enquadramento da mesma e afluindo, de seguida, a situação da corrupção em Portugal. Posteriormente, serão apresentadas as medidas de prevenção da corrupção propostas na literatura académica, mas adaptadas ao caso português. O artigo terminará com uma exposição sobre o CPC e os PGRIC. É especialmente importante avaliar os resultados dos esforços legislativos e administrativos de prevenção de corrupção, pelo que este artigo apresenta-se relevante para académicos e profissionais do setor público, bem como para legisladores.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção, Infrações Conexas, Planos de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, *Corporate Governance*, Responsabilidade Social.

ABSTRACT

The crime of corruption is perpetrated all over the world with social and economic consequences that affect fundamental values of democracy, citizenship, trust and social equality. The growing importance of this matter at the global level has led to the emergence of a transnational legal regime directed at the prevention and repression of corruption. Portugal has also adopted many new legislative and administrative measures directed at that same aim. The Council for the Prevention of Corruption (CPC) has recommended that all entities managing public funds adopt a Plan for the Management of The Risk of Corruption and Connected Infractions (PGRCIC).

In light of the importance of the matter and the lack of academic literature on the recent measures directed at the prevention of corruption in Portugal, this article aims to view the prevention and repression of corruption from an inter-disciplinary perspective. The article begins with the theoretical framing of the phenomenon of corruption, as well as its situation in Portugal, followed by the presentation of the measures on the prevention of corruption proposed by academic literature and those implemented in Portugal. The article shall conclude with a reference to the CPC and the PGRCIC. It is especially important to evaluate the results of the legislative and administrative efforts put in place over the years, which means that this article is relevant for academics and professionals of the public sector, as well as legislators.

KEYWORDS

Corruption, Plans for the Risk management of Corruption and Connected Infraction, Corporate Governance, Social Responsibility.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção prejudica o saudável desenvolvimento de qualquer sociedade e, economicamente, é um entrave à liberdade de concorrência e ao eficiente funcionamento do mercado (mesmo que regulado), ao mesmo tempo que põe em causa os direitos à livre atuação económica dos demais cidadãos. A crescente relevância de uma interdependência económica global, mas também social e política, coloca as preocupações em torno da prevenção da corrupção à escala global. À semelhança de outros crimes, a prevenção e repressão da corrupção impõe o reforço da cooperação internacional entre os Estados. Assim, se compreende que só uma perspetiva integrada do fenómeno da corrupção permitirá enfrentar esta ameaça e desenvolver adequadas ferramentas de prevenção e repressão.

Por conseguinte, o objetivo deste artigo é analisar, numa perspetiva interdisciplinar, a situação da corrupção em Portugal, enfatizando as medidas de prevenção da corrupção, essencialmente, os PGRCIC, que é a mais recente medida anticorrupção encetada no nosso país e, como tal, ainda não abordada da literatura académica. Por este motivo este artigo, ainda que contemplando, apenas, uma revisão da literatura, apresenta-se de suma relevância para académicos, profissionais da função pública e legisladores.

Para cumprir o objetivo proposto, optamos por dividir este artigo em quatro partes. Na primeira parte efetuamos um enquadramento teórico da corrupção, seguindo-se uma análise da corrupção em Portugal. Na terceira parte serão abordadas as medidas de prevenção da corrupção propostas na literatura académica, mas adaptadas ao contexto português. Por fim, serão afluídos os PGRCIC e o CPC.

2. O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO

A corrupção contempla um conjunto de práticas ilegais cada vez mais sofisticadas e difíceis de detetar, dada a sua invisibilidade e diluição do fenómeno no próprio sistema político e administrativo, bem como em todas as modalidades do crime económico (Morgado, 2003).

Apesar das divergências quanto à definição científica, ou mesmo legal, de corrupção, alguns elementos comuns podem identificar-se. A corrupção será sempre uma relação social, sobretudo de carácter pessoal, oculta e ilegal, que se estabelece entre dois agentes ou grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é obter, ilegalmente, verbas para a realização de fins estritamente privados. Esta relação encontra-se, assim, associada à troca de favores entre grupos de agentes, bem como à remuneração dos corruptos, mediante o uso das chamadas “luvas”, subornos, “comissões” e outros (Costa e Santos, 2006).

Em todas as situações a corrupção surge como resultado manipulado dum 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 ilegítimos como, por exemplo, o não pagamento dos impostos, graças aos habituais pactos de silêncio ou a não execução fiscal a troco de contrapartidas para o funcionário público que intervém no processo. Face ao exposto, pode afirmar-se que a corrupção é uma forma de extorsão dos dinheiros públicos, resultante da transgressão das regras legais mas, sobretudo, morais, dado que viola os valores éticos, como os da honradez, probidade e justiça, em prejuízo do bem comum (Morgado, 2003).

Ainda que nada justifique a prática de atos de corrupção, vários são os fatores que fomentam estes atos ilegais, dos quais Tanzi (1998) destaca os seguintes:

- **Regulamentações e autorizações** – Na maioria dos países, cabe ao Estado impor e definir regras, mediante as quais são concedidas licenças e autorizações para o desenvolvimento de várias atividades. Esta situação confere uma espécie de poder de monopólio aos funcionários que desempenham estas tarefas, o qual pode ser utilizado em benefício próprio ou de terceiros, mediante a prática de atos de corrupção;
- **Decisões relativas às despesas** – As decisões relativas a projetos de investimento e aquisição de bens e serviços, por parte do Governo, são suscetíveis a atos de corrupção, dada a discricionariedade que alguns funcionários públicos têm sobre este tipo de decisões;
- **Inadequado sistema de penas e sanções** - As penas e sanções, previstas na lei, são um fator importante na determinação da corrupção de um país. A imposição de sanções mais elevadas pode reduzir o número de atos de corrupção, porém, na maioria das vezes, os corruptos não são punidos. Como resultado, os potenciais denunciadores ficam relutantes em denunciar estes atos, sobretudo, porque temem os danos económicos e sociais que podem vir a sofrer;
- **Exemplos de Liderança** - Quando os líderes políticos não dão um bom exemplo, ou porque se envolvem em atos de corrupção ou porque os toleram, não se pode esperar que os funcionários da Administração Pública e a sociedade se comportem de forma diferente;
- **Recrutamento dos funcionários públicos** - Quando o recrutamento e a promoção dos funcionários públicos não é baseado no mérito, a probabilidade de corrupção aumenta. Porém,

ainda que tal ocorra, não é garantida a ausência da corrupção, dado que a avaliação do mérito, em Portugal, nos moldes atuais, não é efetuada com base em parâmetros totalmente objetivos;

- **Valor dos salários dos funcionários públicos** - Haque e Sahay (1996) e Lindbeck (1998) referem que o valor dos salários pagos aos funcionários públicos é importante para determinar o grau de corrupção de um país. Os resultados demonstraram que o aumento do valor dos salários é suscetível de reduzir a corrupção, dado o custo de oportunidade de perder o emprego. Porém, isto pode onerar, excessivamente, o orçamento de um país. Ainda assim, esta medida tem sido implementada em países como, por exemplo, Argentina, Peru e Singapura.

Morgado (2003) e OECD (2011) apontam, ainda, as seguintes causas de corrupção:

- Existência de desigualdades sociais e disparidades regionais;
- Baixo nível de educação e de valores éticos;
- Políticas governamentais ineficazes;
- Dificuldades de acesso à informação relativa aos serviços públicos;
- Deficiente sistema de fiscalização e legal;
- Burocracia excessiva e fragilidade dos controlos nos organismos públicos;
- Falta de ética e transparência nos organismos públicos;
- Acumulação de cargos e concentração excessiva de poderes numa única pessoa;
- Financiamento dos partidos políticos.

A corrupção pode assumir diferentes formas e os seus efeitos variam em função do tipo e extensão do ato ilícito. Porém, independentemente da sua tipologia, a corrupção constitui, antes de mais, uma violação dos princípios gerais da atividade administrativa, previstos nos art. 3.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, tais como: o Princípio da Prossecução do Interesse Público, Princípio da Igualdade e da Proporcionalidade, Princípio da Transparência, Princípio da Justiça e da Imparcialidade, Princípio da Boa-fé e, por fim, Princípio da Colaboração da Administração.

Por conseguinte, o fenómeno da corrupção não afeta somente os Governos, mas todos os cidadãos, entidades públicas e privadas, provocando, entre outros, os efeitos que se encontram descritos na Tabela 1 e que se consubstanciam, fundamentalmente, na diminuição do desenvolvimento económico e social (Tanzi, 1998; Morgado, 2003; Ciocchini *et al.*, 200; Costa e Santos, 2006; Magnouloux, 2006 e OECD, 2011):

Tabela 1: Efeitos da corrupção

Diminuição do desenvolvimento económico	Prejudica a concorrência económica
	Prejudica o funcionamento dos mercados
	Lesas o património público
	Compromete a vida das gerações atuais e futuras
	Reduz o investimento estrangeiro
	Promove o fraco desempenho económico
	Aumenta os custos de financiamento para Governos
	Aumenta o défice económico
	Prejudica o investimento público
Diminuição do desenvolvimento social	Aumenta a desigualdade social
	Ameaça os Estados de direito democrático,
	Diminui a qualidade da democracia
	Mina os fundamentos da cidadania, confiança, credibilidade e coesão social
	Corrói a dignidade dos cidadãos e deteriora o convívio social
	Mina a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e respetivos representantes
	Dilui o sistema político, administrativo e judicial

3. A CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

3.1. A perspetiva jurídica da corrupção

A corrupção é, em termos jurídico-penais, um crime que ofende a “autonomia intencional do Estado” (Almeida Costa, 2001). É este o valor comunitário que, construído político-criminalmente como bem jurídico-penal, legitima a sua proteção pelo sancionamento com pena de prisão ou de multa da sua violação. Todavia, para que se dê a punição do crime de corrupção é necessário que o ato compreenda os seguintes elementos: 1) uma ação ou omissão, 2) a prática de um ato lícito ou ilícito, 3) a contrapartida de uma vantagem indevida, 4) para o próprio ou para um terceiro.

São diversos os tipos criminais de corrupção, previstos no direito português, com referência a setores específicos de atividades, que concretizam estes elementos em geral. O Código Penal (CP) prevê, relativamente aos “crimes cometidos no exercício de funções públicas”, no art. 372.º o “recebimento indevido de vantagem”, no art. 373.º a “corrupção passiva”, dirigida à prática de ato lícito ou ilícito, e a “corrupção ativa” no art. 374.º. Prevê-se, ainda, um outro tipo criminal de corrupção dirigido aos eleitores, no art. 341.º CP. Nesta linha, a Lei n.º 34/87, de 16 de julho veio prever, entre os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, a corrupção de titular de cargo político.

O CP, bem como esta última lei, foram recentemente alterados no quadro da revisão de diversos diplomas relativos à prevenção e repressão do crime de corrupção. No que concerne ao CP, foi revisto o artigo relativo à “corrupção passiva” (art. 373.º do CP) e ao “recebimento indevido de vantagem” (art. 372.º CP). Foram também aditados os tipos criminais de “violação de regras urbanísticas” e “violação de regras urbanísticas por funcionário”.

Por seu lado, a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos eleitos e altos titulares de cargos públicos, foi revista pela Lei n.º 41/2010 de 3 de setembro, com o intuito de alargar esta última categoria, de forma a incluir “a) Gestores públicos; b) Titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este; c)

Membros de órgãos executivos das empresas que integram o setor empresarial local; d) Membros dos órgãos diretivos dos institutos públicos; e) Membros das entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei; f) Titulares de cargos de direção superior do 1.º grau e equiparados.” No mesmo sentido, foi incluído, no âmbito subjetivo desta lei, o tipo criminal de aditado, em especial, o tipo criminal de “violação de regras urbanísticas”, já previsto no CP na, muito recente, revisão.

Tipos específicos de corrupção têm previsão legal especial. Deste modo, a corrupção no desporto encontra-se regulada no Decreto-lei n.º 390/91, de 10 de outubro, que qualifica como crime comportamentos que afetem a verdade e a lealdade da competição desportiva. Por seu lado, a corrupção com prejuízo do comércio internacional encontrava-se regulada na Lei n.º 13/2001, de 4 de junho, que procedeu à transposição para o direito interno da “Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais”, aprovada em Paris, a 17 de dezembro de 1997, sob a égide da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), mas que foi, entretanto, revogada pela Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que criou o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de julho. Daqui, à partida, se revela a crescente integração à escala europeia e global da prevenção e repressão da corrupção.

3.2. As práticas da corrupção em Portugal

O problema da prática de corrupção em Portugal não é recente, porém, só a partir de 1990 é que este se tornou relevante, pelos seguintes motivos (Morgado e Vegar, 2003):

- Atribuição, a Portugal, de avultadas verbas provenientes da União Europeia, no âmbito do processo de concessão dos fundos estruturais, sem que este processo fosse acompanhado por um sistema de fiscalização relativamente aos destinos de tais fundos;
- Existência de um sistema penal lento, desadequado e sem experiência para lidar, devidamente, com uma criminalidade altamente organizada e sofisticada;
- Poder económico detido por indivíduos com meios de defesa muito poderosos e capazes de questionar todos os atos realizados no âmbito de qualquer investigação criminal efetuada.

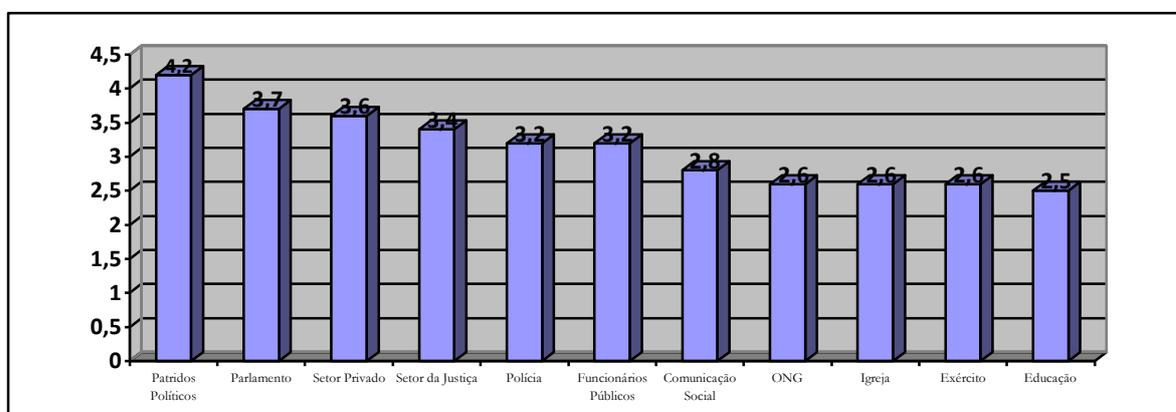
Pese o facto das estatísticas criminais registarem, todos os anos, novas investigações por suspeita de corrupção em Portugal, a quantificação de crimes de corrupção é quase irrisória, uma vez que, raramente, são participados às autoridades. Como ressalva Carvalho (2006: 13), “esta circunstância é potenciada pelo facto de não haver um agressor direto e uma vítima direta, pelo contrário, os envolvidos são, geralmente, culpados ou de corrupção ativa ou de corrupção passiva”. Ainda assim, Sousa (2009: 9) defende que o crime de corrupção, em Portugal, depende de “estruturas de oportunidade, de recursos, de bens transacionáveis mas também de custos legais e morais, isto é, da capacidade do sistema judicial de reprimir este tipo de ocorrências e de predisposições éticas dos indivíduos para violar a lei ou para atuar contrariamente ao interesse público”.

O Barómetro Global da Corrupção 2010/11 da *Transparency International* (Transparency International, 2011), que apresenta os resultados dos inquéritos efetuados sobre a corrupção a amostras de cidadãos de todo o mundo, revela, tal como se verifica no Gráfico 1, que os portugueses consideram que os partidos políticos são os organismos mais corruptos, seguindo-se, o

Parlamento. Não obstante, os funcionários públicos foram classificados como sendo um pouco menos corruptos, dado que, numa escala de 1 a 5, em que 1 corresponde a “Nada corrupto” e 5 a “Extremamente corrupto”, obtiveram a pontuação média de 3,2, à semelhança do que ocorreu com a Polícia. Na opinião de Pimenta (2010), esta degradação da transparência do poder público pode deturpar a imagem de Portugal e trazer graves repercussões económicas, como o aumento das taxas de juros dos empréstimos ao nosso país e a regressão nos investimentos.

No mesmo gráfico verifica-se que o setor privado é considerado o terceiro setor mais corrupto, seguindo-se, o setor da Justiça, que todos esperam ser totalmente imparcial. Os meios de comunicação social, também, são considerados corruptos, dado que obtiveram uma pontuação média de 2,8. Os setores considerados menos corruptos mas, ainda assim classificados acima da média, são as Organizações Não Governamentais (ONG), a Igreja e o Exército. O setor da Educação foi considerado o menos corrupto de todos.

Gráfico 1: Setores mais afetados pela corrupção em Portugal



Fonte: Elaboração própria

Este estudo revelou, ainda, que 84% dos portugueses consideram que a corrupção, nos últimos três anos, aumentou. Adicionalmente, a maioria dos portugueses inquiridos (75%) considera que as medidas de prevenção e combate da corrupção encetadas pelo Governo português são ineficientes (Transparency International, 2011).

Ainda no que concerne a este tema, Morgado (2003) acrescenta que é nos municípios que estão concentrados os principais fatores de corrupção, dada a conglobação dos poderes de decisão, em especial, no que diz respeito ao mercado de obras públicas, mercado imobiliário e futebol. Estes fatores proliferam por força da burocracia das decisões camarárias, da sobreposição e confusão legislativa, bem como do sistema legal de contratação das obras públicas e da falta de transparência e fiscalização do mesmo. Como tal, é urgente que se faça o acompanhamento preventivo, por parte da Direção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira, das grandes obras públicas, da negociação a nível autárquico e das alterações aos Planos Diretores Municipais. O estudo realizado por Sousa (2009) revelou, também, que o poder local necessita de uma reforma profunda, uma vez que a corrupção não se limita ao topo, existe também a níveis intermédios da administração autárquica.

4. O COMBATE À CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

O combate à corrupção tem constado da agenda política de diversos países e tem havido sucessivos apelos de variados setores políticos, judiciais e, sobretudo, da sociedade em geral. Neste esforço inserem-se medidas de prevenção, como de repressão das práticas de corrupção.

Num quadro de prevenção geral, importa enfatizar o papel da sociedade, sendo premente investir numa formação transversal e promover o conhecimento do fenómeno da corrupção, em especial, os seus malefícios. É, assim, fundamental que a sociedade participe ativamente na luta contra a corrupção, controlando os gastos públicos, monitorizando as ações governamentais e exigindo a otimização dos recursos públicos. Embora o envolvimento e a sensibilização dos cidadãos seja a principal medida de combate à corrupção, a luta contra a corrupção deve ser prosseguida em muitas frentes. Por conseguinte, na opinião de Khan (2006), Costa e Santos (2006), Salifu (2008) e OECD (2011), qualquer estratégia de redução da corrupção, independentemente do país em questão, deverá contemplar as medidas que, de seguida se apresentam, e as quais adaptaremos ao caso português:

- **Elaboração de acordos e convenções internacionais contra a corrupção** - A nível internacional tem havido uma crescente preocupação com o fenómeno da corrupção, da qual resultaram os seguintes atos de direito internacional: Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos; Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa; Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais e a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia. Apesar de serem acolhidos pelos normativos dos diversos países, inclusivamente, Portugal, de acordo com Michael e Hajredini (2007), estes atos não têm surtido o efeito desejado, porque, normalmente, estas convenções, quando homologadas pelos Parlamentos nacionais, não são executadas nas instituições mais propícias à corrupção, em particular nos serviços de segurança e no fisco;
- **Alterações legislativas** - Introduzir alterações legislativas que possam, de uma forma preventiva, reduzir os riscos de corrupção, principalmente, ao nível do financiamento dos partidos políticos, da urbanização, dos concursos e fornecimentos públicos, bem como das incompatibilidades e impedimentos e do enriquecimento ilícito dos políticos;
- **Promoção da transparência pública** - Promover a transparência, permitindo o acesso, por parte dos cidadãos, a todas as informações sobre a gestão pública, desde que estas não sejam consideradas, nos termos legais, como sigilosas. Para o efeito, sugere-se a criação de um portal da transparência do Governo que disponibilize informações exatas, tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações governamentais;
- **Redução da burocracia** - A redução da burocracia potenciará a redução da corrupção, porque a existência de dificuldades provocadas pela máquina burocrática favorece este crime, especialmente, a troca de favores;
- **Promoção de uma cultura de legalidade, integridade e ética** - Todas as entidades públicas e privadas devem promover uma cultura organizacional que evite a corrupção, devendo, para o efeito, elaborar códigos de conduta que permitam aos colaboradores conhecer os seus deveres éticos e deontológicos, de modo a fomentar a sua responsabilização. É fundamental que todos

os colaboradores se apercebiam da importância de cumprir os deveres éticos e de denunciar os atos de corrupção praticados, é, também, imprescindível que as entidades tenham, perante os mesmos, uma política de tolerância zero;

- **Melhoria dos sistemas informatizados** – As entidades públicas devem implementar sistemas informáticos seguros, que permitam obter informações atualizadas sobre a gestão dos recursos públicos, de forma a: prover mecanismos de controlo diário da execução orçamental, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública; fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos públicos, por meio da unificação dos recursos de caixa do Governo e proporcionar a transparência dos gastos do Governo;
- **Melhoria dos sistemas de controlo interno** – Implementar sistemas de controlo interno ajustados às necessidades das entidades públicas e, permanentemente, monitorizados e atualizados. Adicionalmente e, sempre que possível, criar um departamento de auditoria interna, que promova auditorias regulares, sobretudo, às áreas de maior risco de corrupção;
- **Dinamização das entidades inspetoras** - É premente agilizar e dinamizar as entidades com competência inspetiva na Administração Pública, como é o caso, em Portugal, da Inspeção-geral de Finanças, da Inspeção Geral da Administração do Território, do Tribunal de Contas, entre outras. Estas entidades têm um papel fundamental na prevenção da corrupção, dado que os indícios encontrados nas inspeções efetuadas podem constituir um primeiro alerta de práticas corruptivas que estejam a ocorrer ou na iminência de ocorrer. Para tal, estas entidades deveriam comunicar os indícios de corrupção no mais curto espaço de tempo ao Ministério Público ou à Direção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira, não aguardando a elaboração dos seus relatórios finais e do despacho hierárquico superior;
- **Melhoria da articulação entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária** – Em Portugal, a falta de articulação entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária leva, muitas vezes, a contradições entre os factos apurados pela Polícia Judiciária na investigação e nos caminhos que o Ministério Público pretende seguir. Além disso, o sistema penal consagra a atribuição da direção do inquérito ao Ministério Público, mas este não tem meios próprios para proceder à investigação da maior parte dos crimes, sobretudo, os de corrupção. Deste modo, o Ministério Público deve dar autonomia técnica e tática aos Órgãos de Polícia Criminais, especialmente, à Direção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira nos crimes de corrupção, embora acompanhando o trabalho dos investigadores (Costa e Santos, 2006);
- **Melhoria do tratamento das denúncias anónimas** - Urge definir regras claras para o tratamento das denúncias anónimas de corrupção, deixando estas de ser registadas como inquérito, sem prévia triagem dos factos denunciados. O trabalho da triagem das denúncias anónimas deve ser realizado por um setor específico da investigação que, no terreno, procedesse a todas as diligências necessárias, bem como à recolha de mais elementos fundamentais à continuidade do trabalho de investigação, após o seu registo como inquérito. Neste âmbito, é importante, também, proteger os denunciantes (Tianzi, 1998);
- **Criação de uma unidade independente contra a corrupção que coordene as ações de prevenção da corrupção em todas as entidades públicas** – É importante criar uma unidade independente contra a corrupção que coordene as ações de prevenção da corrupção

em todas as entidades públicas. Na opinião de Warburto (2007), qualquer estratégia anticorrupção, para ser eficaz, deve passar pela criação de uma Comissão Anticorrupção. Em Portugal esta medida foi adotada mediante a criação do CPC;

- **Elaboração de planos de prevenção da corrupção** – Elaborar planos capazes de identificar e minimizar os riscos de corrupção. Desde 2009, que Portugal promulgou esta medida, embora, não tenha sido adotada por todas os seus destinatários.

5. O CPC E OS PGRIC

O fenómeno da corrupção, pelas consequências nefastas que provoca no desenvolvimento económico e social de qualquer sociedade, tem sido fortemente debatido em inúmeros países e organismos internacionais. Portugal, também, não se tem mostrado indiferente a este fenómeno, tentando adotar uma postura preventiva, que culminou na criação de um CPC, instituído pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

De acordo com o art. 1.º do supracitado normativo, o CPC é uma entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. Corroborando esta ideia, o art. 2.º refere que a atividade do CPC está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção. Nos termos deste mesmo artigo, o CPC colaborará, mediante solicitação das entidades públicas interessadas, na adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir a ocorrência de atos de corrupção, das quais se destacam a elaboração de códigos de conduta e a promoção de ações de formação inicial ou permanente relativas à prevenção e combate da corrupção.

A linha de atuação deste organismo tem-se centrado na análise da gestão de dinheiros, valores e património públicos, para o efeito, elaborou e submeteu, por via eletrónica, um questionário aos dirigentes das entidades, serviços e organismos da Administração Pública Central e Regional. Após analisar as respostas dos 700 questionários recebidos, o CPC concluiu que as áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos (únicas áreas analisadas) apresentavam riscos elevados de corrupção, os quais deveriam ser combatidos (Recomendação n.º 1/2009). Assim, com o intuito de minimizar a ocorrência destes e de outros riscos de corrupção e respeitar as recomendações das organizações internacionais, o CPC decidiu aprovar, em julho de 2009, a Recomendação n.º 1/2009, que prevê a elaboração de PGRIC. Nos termos deste normativo, todas as entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, deveriam elaborar e enviar, até 31 de dezembro de 2009, para o CPC o respetivo PGRIC. Ainda assim, atualmente, existem entidades públicas que não cumpriram o estipulado neste diploma, talvez por este não ter carácter obrigatório, dado que se trata de uma recomendação. Não obstante, a falta de entrega dos PGRIC ao CPC é motivo para "responsabilidade agravada" em caso de deteção de falhas nas auditorias que os serviços de inspeção estatal realizam às entidades públicas. Além disso, o incumprimento injustificado do dever de colaboração com o CPC deverá ser comunicado aos órgãos da respetiva tutela para efeitos sancionatórios, disciplinares ou gestionários (art. 9.º, Lei n.º 54/2008).

Embora o PGRIC seja aplicável a todas as entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, neste artigo centrar-nos-emos no caso dos municípios, dado que, de acordo com Morgado (2003), é nestes que estão concentrados os principais fatores de corrupção.

O PGRIC é um documento transversal que interessa e afeta todos os membros do município. Todavia, conforme apresentado na proposta da Associação Nacional de Municípios Portugueses

(ANMP) e nas recomendações do CPC, os PGRIC são, em primeira linha, da responsabilidade dos órgãos máximos das entidades públicas, ou seja, do órgão executivo e do presidente do município, bem como de todo o pessoal que exerce funções dirigentes. Como tal, são os dirigentes de cada unidade orgânica que devem ser responsabilizados pelas propostas de PGRIC dos seus departamentos e pela sua execução efetiva.

O PGRIC é fundamental para aferir os riscos de corrupção e evitar ou minimizar a sua ocorrência e, em último caso, aferir a responsabilidade financeira, criminal ou outra (OECI, 2011). Este documento, para além de constituir uma medida de combate à corrupção, pode assumir-se como um poderoso instrumento de gestão, aliás, o ideal é que o PGRIC seja direcionado, não só para a prevenção da corrupção, mas também para a melhoria da gestão e para o risco de gestão.

Com o intuito de facilitar a elaboração dos PGRIC, o CPC definiu os elementos que devem constar neste documento, nomeadamente, os riscos de corrupção, tipificados por área ou departamento, as medidas de prevenção dos riscos identificados e os responsáveis pela sua gestão, que agirão sob a direção do órgão dirigente máximo (Recomendação n.º 1/2009). Na senda deste pensamento, a ANMP (2009) elaborou um modelo tipo de PGRIC, que visava elucidar e servir de referência para todos os municípios portugueses. Pese a atitude pedagógica desta iniciativa, consideramos que este documento pode ter conduzido a uma excessiva homogeneização dos PGRIC, quando, na verdade, não era isso que se pretendia, dado que estes documentos devem ser ajustados à realidade de cada entidade e estar em permanente aperfeiçoamento.

6. CONCLUSÃO

À semelhança dos demais países, Portugal tem mantido uma postura pró-ativa no combate e prevenção da corrupção, emanando vários diplomas legais sobre a temática, com especial destaque, para o CP, que elenca vários crimes de corrupção e infrações conexas, bem como as respetivas sanções. O Estado português, além de outras medidas de atualização legislativa dirigidas a prevenir e reprimir o fenómeno de corrupção, criou, em 2008, o CPC, destinado a desenvolver atividades, de âmbito nacional, no domínio da prevenção da corrupção. Até ao momento, o principal passo deste órgão foi a emissão da Recomendação n.º 1/2009, que veio prever a elaboração de PGRIC, até 31 de dezembro de 2009, para todas as entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, embora neste momento só tenham implementado este documento 6,8% das entidades¹.

Apesar de nem todas as entidades públicas terem cumprido a Recomendação n.º 1/2009, a implementação dos PGRIC, sobretudo nos municípios que são considerados o maior foco de corrupção em Portugal (Morgado, 2003), é um marco decisivo para a prevenção e combate da corrupção. No entanto, entende-se que possa não ser suficiente, uma vez que a sua execução e controlo não é da competência de auditores ou técnicos externos às entidades, podendo ser um constrangimento à execução e monitorização destes planos, nomeadamente, pela falta de rigor e independência. Todavia, até ao momento, não existem estudos empíricos que comprovem a eficácia desta medida de prevenção da corrupção. Deste modo, seria interessante investigar se a adoção dos PGRIC tem contribuído, efetivamente, para a redução da corrupção. Além disso, dado que os PGRIC são díspares seria, também, interessante fazer uma comparação entre os mesmos, com o intuito de aferir quais os mais eficazes na redução da corrupção.

¹ Esta percentagem foi calculada tendo em consideração o total de entidades gestoras de dinheiros públicos previstas na Direção-Geral do Orçamento e o total de entidades gestoras de dinheiros públicos, que de acordo com a listagem presente no site do CPC, datada de 15 de fevereiro de 2011, elaboraram o PGRIC.

Ainda que não disponha de um estudo empírico, este artigo, dada a sua interdisciplinariedade e a escassez de literatura sobre as atuais medidas de prevenção da corrupção em Portugal, apresenta-se relevante para académicos e profissionais do setor público, bem como para legisladores

BIBLIOGRAFIA

- Costa, A. (2001). Comentário Conimbricense do Código Penal. In Jorge Figueiredo Dias (Eds.), Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra.
- ANMP, (2009). Plano-tipo de Prevenção de Riscos de Gestão de Corrupção e Infrações Conexas.
- Carvalho, N. (2006). As estatísticas criminais e os crimes invisíveis. *Working paper*. O Portal dos Psicólogos, Portugal.
- Ciocchini, F., Durbin, E. & NG, D. (2003). Does corruption increase emerging market bond spreads?, *Journal of Economics and Business*, 55, 502-28.
- Código do Procedimento Administrativo. Portugal
- Código Penal. Portugal
- Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos. Portugal
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.
- Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa.
- Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais.
- Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia.
- Costa, L. & Santos, M. (2006). Corrupção versus Desenvolvimento, a esquizofrenia do Combate. *Working paper, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*.
- Decisão Quadro, 2003/568/JAI, Conselho, julho 22. Relativa ao combate à corrupção no setor privado.
- Decreto-lei, 390/91, outubro 10. Qualifica como crime comportamentos que afetem a verdade e a lealdade da competição desportiva.
- Haque, N. & Sahay, R. (1996). Do Government Wages Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption. *International Monetary Fund*, 43 (December), 754-778.
- Khan, M. (2006). Role of audit in fighting corruption. Comunicação apresentada na Conferência: *Ethics, Integrity, and Accountability*. In the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption: Russia.
- Lei 34/87, julho 16. Relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos eleitos e altos titulares de cargos públicos.
- Lei 93/99, julho 14. Regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal.
- Lei 13/2001, junho 4. Procede à transposição para o direito interno da Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais.
- Lei 51/2005, agosto 30. Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.
- Lei n.º 20/2008, abril 21. Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor privado.
- Lei 54/2008, Setembro 4. Cria o CPC.
- Lei 58/2008, Setembro 9. Aprova o Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas.

- Lei 41/2010, Setembro 3. Procede à terceira alteração à Lei 34/87, julho 16.
- Lei 42/2010, Setembro 3. Procede à segunda alteração à Lei 93/99, julho 14.
- Lindbeck, A. (1998). Swedish Lessons for Post-Socialist Countries. *Working paper, Institute for International Economic Studies*: Stockholm.
- Magnouloux, H. (2006). Analyse économique de la corruption. *Revue d'économie Financière*, 41-55.
- Michael, B. & Hajredini, (2007). Habit, Policy Brief: Drafting Implementing Regulations for Anti-Corruption Conventions, *Working paper*.
- Morgado, M. (2003). Corrupção - estrutura e significado. Comunicação apresentada no Congresso da Justiça, Agosto 12, Lisboa. Retrieved, June 11, 2012, from <http://www.asficpj.org/temas/diversos/congressojust/morgado.pdf>.
- Morgado, M. & Vegar, J. (2003). *O Inimigo Sem Rosto – Fraude e Corrupção em Portugal*. Publicações Dom Quixote.
- OECD. (2011). Guião de boas práticas para a prevenção e o combate à corrupção na Administração Pública. Organismos Estratégicos Do Controlo Interno da CPLP. May 7, 2012, from http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/guia_cplp.pdf.
- Pimenta, C. (2010). Atenção à corrupção, mas nem só desta vive o defraudador. Retrieved June 11, 2012, from <http://aeiou.visao.pt/atencao-a-corrupcao-mas-nem-so-desta-vive-o-defraudador=f552137>.
- Recomendação 1/2009, relativa aos PGRCIC.
- Salifu, A. (2008). Can corruption and economic crime be controlled in developing economies - and if so, is the cost worth it? *Journal of Money Laundering Control*, 11(3), 273-283.
- Sousa, L. (2009). Intervenção na reunião do Conselho de Prevenção da Corrupção, Março 2, Lisboa. Retrieved June 11, 2012 from http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/intervencao_cpc_20090304_luis_de_sousa.pdf.
- Transparency International (2011). Global Corruption Barometer Report 2010/11. Retrieved June 11, 2012, from <http://gcb.transparency.org/gcb201011>.
- Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *International Monetary Fund*, 45(4), 559-594.
- Warburto, J. (2007). *Driving to anti-corruption utopia without a roadmap - Assessing the theoretical basis for Corruption Prevention Strategies of Global Institutions*. European Consortium for Political Research.