

# REFLEXÕES EM TORNO DA CONFIGURAÇÃO MODERNA DA CORRUPÇÃO<sup>1\*</sup>

REFLECTIONS ON THE MODERN CONFIGURATION OF CORRUPTION

Flávia Novera Loureiro 2\*\*

#### Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



**Resumo:** A percepção social, aliada aos fenómenos corruptivos, sofreu, implicativamente, profundas modificações, passando de uma atitude de tolerância ou indiferença para uma posição de recusa, de denúncia pública e, mesmo, de algum alarme. Hoje, quando falamos em corrupção, pretendemos significar um conjunto fenomenológico muito mais lato, coincidente com aquilo a que chamamos «percepção social da corrupção». A corrupção está longe de ter apenas uma dimensão jurídico-criminal, pelo que devemos salientar igualmente o envidamento de esforços que têm vindo a desenvolver-se em nível administrativo. A tónica, neste caso, está não já na repressão, mas sobretudo na prevenção de atos corruptivos. Muitos outros aspetos são igualmente relevantes quando falamos de prevenção e repressão da corrupção. Passam pela atitude da sociedade, pelo papel dos *media*, pelos meios técnicos e capacidades humanas da investigação criminal, quando seja caso dela, entre tantos outros fatores. O que nos parece verdadeiramente intransponível – se bem que não se afigure nada fácil a partir de um enfoque juspenalista – é que compreendamos as múltiplas e interpenetrantes dimensões do fenómeno, sem o que continuaremos com vislumbres fragmentários e pouco produtivos da realidade.

**Palavras chaves:** Corrupção; Estado; Poder público.

1 \*O presente artigo corresponde, com algumas modificações, àquele que elaboramos para um livro de homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira, que a Escola de Direito da Universidade do Minho organizou no momento da sua jubilação. As ideias que aí expendemos são agora retomadas e em alguns aspetos desenvolvidas – cf. Flávia Novera Loureiro, “A corrupção e as corrupções: da compreensão do fenómeno à atuação sobre ele”, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 343-359.

2 Doutora em Direito. Professora Auxiliar da Escola de Direito da Universidade do Minho, Portugal. Investigadora do JusGov – Centro de Investigação para a Justiça e Governação.

**Abstract:** The social perception allied to the corruptive phenomena suffered, implicitly, profound changes, going from an attitude of tolerance or indifference to a position of refusal, public denunciation and even some alarm. Today, when we talk about corruption, it means a much broader phenomenological set, coinciding with what we call “social perception of corruption”. Corruption is far from having only a legal-criminal dimension, and we must also point out that efforts are being made at the administrative level. The emphasis here is not on repression but on the prevention of acts of corruption. Many other aspects are equally relevant when it comes to prevention and repression of corruption. They go through the attitude of society, the role of the media, the technical means and human capacities of criminal investigation, where appropriate, among many other factors. What we find truly insurmountable - although it does not seem easy from a jurist approach - is that we understand the multiple and interpenetrating dimensions of the phenomenon, without which we will continue with fragmentary and unproductive glimpses of reality.

**Keywords:** Corruption; State; Public Power.

## 1. A CORRUPÇÃO, AS CORRUPÇÕES E A PRÉ-COMPREENSÃO DO PROBLEMA

Enquanto fenómeno plural e multifacetado<sup>3</sup>, a corrupção é muito frequentemente apresentada como a Hidra de Lerna, monstro temível e de tantas manifestações quantas as suas cabeças, que se multiplicam sempre que uma é cortada e a que só um dos trabalhos de Hércules pode pôr cobro. Não o foi sempre, é certo, mas a verdade é que o final do século XX trouxe consigo uma consciencialização sem precedentes a respeito do fenómeno e a corrupção ocupa hoje um papel central entre as preocupações de Estados, organizações internacionais e sociedade civil, abandonando-se compreensões primeiras mais ou menos ingénuas<sup>4</sup> que a entendiam como característica específica de países em

3 Cf., a este propósito, o que já dissemos em FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO, “A Corrupção na Era Global: Reflexão breve sobre o alcance e os limites da intervenção penal”, in *Direito na Lusofonia. Cultura, direitos humanos e globalização*, Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016, pp. 161-170. Ver, igualmente, entre nós, as considerações tecidas por JOSÉ MOURAZ LOPES, *O Espectro da Corrupção*, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 27 e segs.; e por JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, “Da Corrupção (do seu enquadramento jurídico no âmbito da tutela penal dos interesses do Estado. Erros legislativos e lacunas de punibilidade)”, in *Direito Penal: Fundamentos Dogmáticos e Político-Criminais. Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 849-918. Internacionalmente, de entre a vastíssima bibliografia que poderíamos apontar, cf. CLOVIS DEMARCHI, “A corrupção como entrave à concretização dos direitos humanos no Brasil”, in *A Proteção dos Direitos Humanos face à Criminalidade Económica Globalizada: Atas da Conferência Internacional*, Braga, DH-CII, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2017, pp. 9-26; SERGIO SEMINARA, “La Disciplina della Corruzione Pubblica e Privata in Italia, alla luce degli Strumenti Europei e Internazionali”, in *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 167-198; ROGÉRIO GESTA LEAL, *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2013, pp. 14-19; ALBERTO VANNUCCI, “The Mechanisms of Corruption and Anti-Corruption: a Neo-institutional Perspective”, in *Practice Meets Science. Contemporary Anti-Corruption Dialogue, vol. 1: Contributions to the IACSA 2011*, Vienna-Graz, Intersentia, 2012, pp. 69-96; ou SUSAN ROSE-ACKERMAN, *Corrupção e Governo*, Lisboa, Prefácio, 2002, pp. 19 e segs.

4 Ou, pelo contrário, extraordinariamente dolosas, se não mesmo premeditadas. Vejamos que a defesa destas

vias de desenvolvimento e de sociedades economicamente frágeis. De “lubrificante necessário para fazer girar as rodas perras e enferrujadas”<sup>5</sup> dos países socialistas e dos países subdesenvolvidos, como entendia a escola funcionalista americana, a corrupção passou, sobretudo a partir dos anos 90, a custo económico superior ao benefício produzido, pondo em causa as decisões do aparelho estadual e traduzindo-se num malefício generalizado para as democracias, sobretudo as mais desenvolvidas<sup>6</sup>.

A percepção social aliada aos fenómenos corruptivos sofreu, implicativamente, profundas modificações, passando de uma atitude de tolerância ou indiferença (quando não mesmo de concordância tácita ou explícita<sup>7</sup>) para uma posição de recusa, de denúncia pública e, mesmo, de algum alarme. A comunidade não só deixou de ter como aceitáveis os comportamentos entendidos como corruptos, como passou a olhá-los como profundamente nefastos, na medida em que põe em causa a objetividade, a transparência e a legalidade. As exigências quanto à atuação das instâncias formais de controlo subiram naturalmente de tom, acentuando um discurso pró-criminalizador e de endurecimento da reação penal, que acabou por fazer-se sentir um pouco por todo o lado. As convenções e os acordos internacionais relativos à prevenção e à repressão da corrupção sucederam-se e os Estados levaram a cabo um conjunto mais ou menos profundo de alterações nos seus ordenamentos jurídicos internos, com o desiderato de os adaptarem às novéis reivindicações sociais, adequando os seus quadros normativos a uma generalizada posição político-criminal de aprofundamento e dilatação das ferramentas de enfrentamento dos fenómenos corruptivos<sup>8</sup>.

concepções votou, durante muito tempo, a política criminal dos Estados a ignorar a matéria da corrupção, permitindo a sua implementação e enraizamento em diversas culturas. Ver, com interessantes apontamentos a este propósito, as considerações tecidas por SEBASTIAN WOLF, “Political Corruption as a Regulatory Problem in Germany”, *German Law Journal*, 14, 2013, pp. 1627-38; e por ANJA P. JAKOBI, “The changing global norm of anti-corruption: from bad business to bad government”, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7, 2013, pp. 243-264.

5 Nas palavras de DONATELLA DELLA PORTA/ YVES MÉNY, “Democracia e Corrupção”, in *Democracia e Corrupção na Europa*, Mem Martins, Editorial Inquérito, 1995, p. 10.

6 Para uma análise histórica detida e detalhada a propósito desta matéria, cf. SUSAN ROSE-ACKERMAN, *Corruption: a study in political economy*, New York, Academic Press, 1978.

7 Na verdade, como costumamos apontar, durante muito tempo a corrupção foi socialmente aceita como prática adequada a desbloquear estrangulamentos ou entraves burocráticos, granjeando entre as populações certo acolhimento como manobra própria dos mais hábeis, dos mais expeditos. Ver, a este respeito, LUÍS DE SOUSA/ JOÃO TRIÃES, *Corrupção e os Portugueses – Atitudes, Práticas e Valores*, Lisboa, RCP Edições, 2008; e RITA FARIA, “Corrupção: Descrições e Reflexões. Sobre a possibilidade de realização de uma abordagem criminológica ao fenómeno da corrupção em Portugal”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 17, 2007, pp. 107-44.

8 Vejamos, em ilustração do que vamos dizendo, o que se passou em Portugal a partir, sobretudo, do ano 2001, com sucessivas alterações legislativas nesta matéria. Cf., a propósito, JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, *A Reforma*

Esta verdadeira mudança de paradigma no que à corrupção respeita, assinalável como profundamente positiva quer por ter colocado um fim em um conjunto de mitos relativos ao papel favorável que poderia desempenhar no desenvolvimento político e económico dos países, quer por ter disseminado uma cultura de maior eticidade e transparência na atuação dos poderes públicos (e privados<sup>9</sup>), trouxe todavia consigo uma banalização conceptual suscetível de tornar imprestável o conceito de «corrupção», exigindo-lhe precisões, esclarecimentos ou adjetivos. Esse, na verdade, um dos maiores problemas – e seguramente o primeiro – a ser enfrentado quando pretendemos tratar o fenómeno. Afinal, de que corrupção falamos? Haverá corrupção ou corrupções?

## 2. DISTINTAS DIMENSÕES PROBLEMÁTICAS

Quando falamos em corrupção, portanto, temos primeiro de determinar qual o significativo que queremos expressar. Efetivamente, sob a designação genérica e já popular de corrupção, muitas realidades distintas se abrigam, correspondendo à diversidade de dimensões em que aquela se manifesta e é entendida. O conceito de corrupção não tem já – se teve alguma vez – coincidência com o seu recorte jurídico-penal<sup>10</sup>, em que surge com um figurino cuidado e específico,

*Legislativa em Matéria de Corrupção – Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011; CLÁUDIA CRUZ SANTOS, “Os crimes de corrupção – notas críticas a partir do regime jurídico-penal sempre em expansão”, in *Julgar*, 28, 2016, pp. 89-105, e “Os crimes de corrupção de funcionários e a Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro (‘É preciso mudar alguma coisa para que tudo continue na mesma?’)”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 9-28; e EUCLIDES DÁMASO SIMÕES, “Contra a Corrupção – As Leis de 2010”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 43-63, e “Breves Notas à Lei n.º 30/2015, Contra a Corrupção”, in *Julgar Online*, 2015. Já antes disso, todavia, se notava no legislador português uma tendência para apurar o regime estabelecido em 1982 – ver, a este respeito, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, “A intervenção penal na corrupção administrativa e política”, in *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 339-348.

9 Na verdade, como sabemos, falamos hoje em corrupção do setor privado (e no comércio internacional) – em Portugal, este regime consta mesmo de legislação própria, a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, aprovada para dar cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de julho – ou em corrupção no desporto – acolhida na Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto (e já antes disso prevista no Decreto-Lei n.º 390/91, de 10 de outubro). Que nestes casos possa ainda falarmos em corrupção, ao menos em sentido técnico, é coisa que tem sido por muitos questionada e que, na verdade, entronca no problema central desta reflexão. Cf., a propósito, CLÁUDIO BIDINO, “O problema específico da corrupção no setor privado (no Brasil e em Portugal)”, in *A Corrupção. Reflexões (a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 203-262; e JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, “Da Corrupção (do seu enquadramento jurídico no âmbito da tutela penal dos interesses do Estado. Erros legislativos e lacunas de punibilidade)”, in *Direito Penal: Fundamentos Dogmáticos e Político-Criminais. Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld*, ob. cit., pp. 849-918.

10 Falamos aqui, em particular, do figurino jurídico-penal clássico, previsto usualmente nos diversos Códigos Penais, e em que, em Portugal, quadram os tipos agora conhecidos por corrupção ativa, corrupção passiva e recebimento indevido de vantagem. Não desconhecemos, naturalmente, que estão hoje já tipificados diversos outros tipos de

exclusivamente destinado a dar nome a uma concreta atuação que coloca em causa a tutela dos poderes públicos do Estado<sup>11</sup>, que lesiona a autonomia intencional do Estado<sup>12</sup>. Hoje, quando quotidianamente falamos em corrupção, pretendemos significar, sobretudo, um conjunto fenomenológico muito mais lato, coincidente com aquilo a que chamamos «perceção social da corrupção», e que poderemos apontar corresponder, *grosso modo*, a todo o comportamento que implique o acesso ilegítimo a bens públicos, sobretudo de natureza económica e financeira, em especial (mas já não só) quando praticado por um agente de organismo estatal<sup>13</sup>.

Esta diversidade de abordagens e enfoques, vertida necessariamente nas perspetivas distintas sobre as quais a corrupção pode ser trabalhada, cria um grupo muito significativo de dificuldades, de natureza teórica, mas igualmente operativa, pois que não permite uma discussão consequente do problema (ou dos diversos problemas em causa) a partir de pressupostos comuns, requisito essencial para a obtenção de resultados cientificamente válidos e – sobre todas as coisas – para a sua possibilidade de aplicação prática. Não se nos apresenta, porém, crível, num horizonte temporal médio, que uma tal delimitação seja alcançada, uma vez que a ambiguidade e a plurissignificância do conceito são sistematicamente reforçadas com intervenções legislativas, nacionais ou internacionais, pouco cuidadas do ponto de vista dogmático<sup>14</sup>. Não nos parece, aliás, que seja essa sequer a linha condutora da atual agenda internacional relativa à corrupção, sobretudo moldada pelas organizações internacionais com competência ou atuação nesta matéria (ONU – Organização das Nações Unidas, OCDE – Organização para a Cooperação

“corrupção”, muito embora se discuta, como dissemos já, a propriedade de tal designação.

- 11 Cf. JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, “Da Corrupção (do seu enquadramento jurídico no âmbito da tutela penal dos interesses do Estado. Erros legislativos e lacunas de punibilidade)”, *ob. cit.*, p. 854.
- 12 Segundo aquela que é, porventura, a mais reconhecida conceção do bem jurídico em terras lusas e que foi cristalizada por ANTÓNIO MANUEL DE ALMEIDA COSTA, “Anotação ao art. 372.º”, in *Comentário Conimbricense, tomo III*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 654-676. Cf. também, do mesmo Autor, *Sobre o Crime de Corrupção (Separata Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia)*, Coimbra, Almedina, 1987.
- 13 Para aproximações, não substancialmente distintas desta, a esse conceito não jurídico de corrupção, ver JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, “Da Corrupção (do seu enquadramento jurídico no âmbito da tutela penal dos interesses do Estado. Erros legislativos e lacunas de punibilidade)”, *cit.*, p. 853; e ANTÓNIO JOÃO MAIA, “O discurso social sobre o problema da corrupção em Portugal”, *Working Papers*, 7, OBEGEF, 2011.
- 14 Veja-se, a título de exemplo, a amplitude com que o tema é tratado na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada, em Portugal, pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro (onde falamos quer da corrupção em sentido técnico-jurídico, quer de outros crimes, como o branqueamento de capitais, o peculato, o tráfico de influências ou a apropriação ilegítima; e onde focamos ainda muitos outros aspetos, como a necessidade de criação de códigos de conduta para agentes públicos, a importância de estabelecer órgãos com competência em matéria de prevenção da corrupção ou a relevância da recuperação de ativos). Internamente, atentemos, *v. g.*, no já referido alargamento da corrupção ao setor privado e ao desporto.

e Desenvolvimento Económico, GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção, GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional, etc.), pois que o acento tónico tem vindo a colocar-se, insistentemente, numa visão complexa, multifacetada e holística do fenómeno corruptivo, a única suscetível de compreender a sua complexidade e, nessa medida, de permitir ações de largo espectro, cujas manifestações ou consequências possam chegar aos distintos níveis em que se exterioriza a corrupção.

Parece-nos, portanto, que mais do que defender ou exigir uma conceção estrita de corrupção, reconduzindo-a, na verdade, àquele que é o seu figurino jurídico-penal clássico – o que sempre terá de ser feito, evidentemente, quando esteja em causa a análise jurídico-substantiva e/ou processual de uma conduta e a sua eventual subsunção a um tipo legal de crime –, é sobretudo imperativo que reconheçamos que não existe uma corrupção, mas várias corrupções, quer estejamos a tentar uma sua definição, quer, necessariamente, nos encontremos a traçar formatos ou medidas de reação ao fenómeno.

## 2.1. AS DIFERENTES DEFINIÇÕES DE CORRUPÇÃO

Vejamos, por isso, quais as acepções fundamentais em que a corrupção tem sido utilizada ou, se preferirmos, quais os critérios ou enfoques a partir dos quais poderemos ensaiar uma definição de corrupção. Podemos encontrar, nessa medida, um leque relativamente amplo de propostas de definição, que habitualmente se reúnem em quatro grandes grupos, de acordo com o critério de que partem: definições económicas ou centradas no mercado; definições que têm por base o interesse público; definições legais ou regulamentares; e definições centradas na opinião pública<sup>15</sup>.

No primeiro núcleo, temos as propostas baseadas em teorias económicas, que durante muito tempo granjearam franca aceitação. Os seus defensores<sup>16</sup>

15 Acompanhamos aqui, não sem algumas diferenças, as propostas apresentadas por ZANI ANDRADE BREI, “Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso”, *Revista da Administração Pública*, 30, 1996, pp. 64-77. As linhas gerais destas propostas são, porém, comuns à generalidade dos autores que trabalham o problema, reconhecendo-se ordinariamente estas distintas dimensões do problema. Cf., por exemplo, SUSAN ROSE-ACKERMAN, *Corrupção e Governo*, Lisboa, Prefácio, 2002, que nos fala em corrupção como problema económico, corrupção como problema cultural e corrupção como problema político; ou ALBERTO VANNUCCI, “The Mechanisms of Corruption and Anti-Corruption: a Neo-institutional Perspective”, in *Practice Meets Science. Contemporary Anti-Corruption Dialogue, vol.1: Contributions to the IACSA 2011*, Vienna-Graz, Intersentia, 2012, pp. 69-96, que distingue a perspetiva sócio-cultural, a político-económica e a neo-institucional.

16 Defensores de entre os quais destacamos N. H. LEFF, “Economic development through bureaucratic corruption”, in

entendem a corrupção como “uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para ganhar influência sobre as ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas”<sup>17</sup> e, por isso, encaram as críticas à corrupção como moralistas ou ideologicamente motivadas. Na verdade, esta definição económica de corrupção prescinde em absoluto de quaisquer preocupações éticas ou de justiça, sendo com base nela que durante muito tempo entendemos que a corrupção seria um instrumento aceitável e até benéfico em países em vias de desenvolvimento. Esta aceção de corrupção, como compreendemos facilmente, não tem um âmbito particularmente alargado, antes diz respeito a um tipo particular de corrupção: a corrupção pública ou de funcionários e agentes e titulares de cargos políticos, tendo em vista a facilitação de processos burocráticos ou o acesso a vantagens que, de outro modo, não seriam obtidas.

Embora esta primeira compreensão de corrupção possamos considerar hoje ultrapassada, isso não coloca em causa, sem mais, o critério económico. Para outros autores<sup>18</sup>, ainda agrupáveis sob este pensamento, será possível compreender a corrupção de acordo com uma abordagem centrada nas ideias de mercado e de livre concorrência, considerando que estamos perante um raciocínio de oferta e procura no acesso a um bem escasso: o funcionário ou agente público está investido num monopólio legal, ao ser-lhe conferido certo poder de decisão; se ele resolve aproveitar-se da sua posição, explorando o cargo para dele retirar vantagens, estará a forçar o ponto de interseção das curvas da oferta e da procura para obter o máximo benefício. Ou, se quisermos, mais latamente, “políticos, eleitores e burocratas, entre outros, são seres racionais que avaliam o potencial para ganhos em atos corruptos, tomando decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos”<sup>19</sup>.

---

*Political corruption – readings in comparative analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, pp. 307-320.

17 ZANI ANDRADE BREI, “Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso”, in *Revista da Administração Pública*, 30, 1996, p. 65.

18 Podemos indicar, v.g., J. KLAVEREN, “The concept of corruption”, in *Political corruption – readings in comparative analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1990 (2. ed.), pp. 26 e segs., como um dos principais mentores desta ideia, que foi também utilizada, muito embora em sentido crítico, por SUSAN ROSE-ACKERMAN, *Corrupção e Governo*, Lisboa, Prefácio, 2002, pp. 27 e segs.

19 Nas palavras de ZANI ANDRADE BREI, “Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso”, *Revista da Administração Pública*, 30, 1996, p. 66. A respeito desta análise económica de custos e benefícios usualmente assacada aos agentes de criminalidade económico-financeira, cf. as considerações que tecemos em FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO, “A criminalidade económica e os seus agentes sob a perspetiva criminológica - Análise a partir da prática de cartel”, in *Liber Amiborum Manuel Simas Santos*, Lisboa: Rei dos Livros, 2016, 467-487.

Se é certo que leituras assentes exclusivamente nesta dimensão económica estão hoje em desuso, sendo consideradas antiquadas e limitativas, desde logo por desconsiderarem os aspetos éticos, a verdade é que continuam a desempenhar um papel importante na chamada de atenção para os problemas económicos suscitados pelo fenómeno da corrupção, nomeadamente para as perdas associadas à economia paralela (em 2013, por exemplo, a economia não registrada em Portugal correspondia a 26,8% do PIB, segundo um estudo do Observatório de Economia e Gestão de Fraude<sup>20</sup>).

Num outro sentido, podemos falar de uma definição administrativa, centrada no interesse público, usualmente assente em juízos éticos, sobretudo relacionados com a finalidade, com a missão das instituições públicas e com as funções dos seus funcionários ou agentes. Estas concepções partem globalmente da premissa de que o funcionário ou agente, enquanto representante do Estado, tem de possuir uma distintiva atitude ética, comportando-se como pessoa de bem, para que através da sua ação se cumpram as finalidades comunitárias que estão na base de toda a instituição pública. Tais instituições, no fundo, perseguem o bem, o interesse público e todos aqueles que de algum modo as representam ou atuam em seu nome hão de fazê-lo com o fito de cumprirem um tal interesse.

Se não agirem desse modo, utilizando o poder que detêm para proveito próprio, fazem-no à custa da comunidade e do seu interesse<sup>21</sup>. A corrupção corresponderá, pois, a este ato de afastamento do interesse público, motivado por ganhos próprios, que compromete toda a atuação do aparelho administrativo. Os atos corruptos, nesta aceção, invertem a ordem de valores própria da atividade pública, pois fazem com que um interesse específico preceda e se sobreponha ao interesse comum. Assim, na sua essência, a corrupção administrativa poderia ser definida como uma classe geral de abusos ou violações do interesse público, que, em concreto, ocorreria quando um funcionário público, agindo como tal e de modo consciente, se envolve numa transação que beneficia interesses impróprios, especialmente privados<sup>22</sup>.

20 Este é o último índice conhecido, de entre aqueles que usualmente são disponibilizados pelo Observatório de Economia e Gestão de Fraude, instituto que, em Portugal, se vem dedicado a esta análise e ao estudo das duas razões. Cf. <http://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/ApresentacaoIndice2013.pdf>.

21 Cf., a este propósito, as considerações de ROBERT KLITGAARD, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1991.

22 Ver, a respeito deste entendimento, A. ROGOW/ H. D. LASSWELL, "The definition of corruption", in *Political corruption*

Esta abordagem encerra, como compreendemos imediatamente, uma primeira e fundamental dificuldade, a de definir o que é interesse público. Se o conceito, em si próprio, não será já fácil de alcançar, não devendo, por isso, servir como padrão para aferirmos se estamos ou não perante fenômenos de corrupção, o recurso a esta opção traz ainda – pode trazer, teoricamente, ao menos – um obstáculo adicional, pois que o critério de interesse público poderá ainda sugerir, segundo entendem alguns<sup>23</sup>, que os fins da ação política podem justificar os meios. Independentemente das críticas ou das insuficiências que possam assacar-se a esta compreensão, a verdade é que dela resultam algumas das mais importantes preocupações com o fenômeno da corrupção, ligadas à atuação e política públicas e à noção chave de transparência. Passa, incontornavelmente, por uma visão administrativa – e, por isso, centrada no interesse público – uma fatia muito significativa da corrupção (se não, mesmo, numa visão purista, a totalidade dela), nomeadamente enquanto fenômeno com relevo jurídico-penal<sup>24</sup>.

Outro enfoque é ainda possível, tendo vindo a impor-se, aliás, cada vez mais: o da designada definição sociológica ou assente na percepção pública. Tendo em conta, por um lado, a impossibilidade de uniformização conceptual resultante, nomeadamente, das diferentes visões e critérios possíveis, e, por outro, a notória consciencialização crescente das populações a respeito da corrupção, cada vez mais se dissemina uma conceção de corrupção assente na percepção pública acerca do fenômeno (tomemos como exemplo o índice de percepção da corrupção da *Internacional Transparency*, que rapidamente se tornou num dos mais reconhecidos e importantes instrumentos de análise do fenômeno corruptivo).

Sendo esta a visão porventura prevalecente nos nossos dias, ela encontra as suas raízes em estudos desenvolvidos há já algumas décadas, que vieram sublinhar a importância do estado de desenvolvimento social e dos fenômenos culturais para a análise quer da permeabilidade dos indivíduos à corrupção, quer da sua percepção sobre ela. A abordagem cromática de Heidenheimer<sup>25</sup> foi um

---

– readings in comparative analysis, ob. cit., pp. 54-55.

23 Cf. MICHAEL JOHNSTON, *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1982.

24 De entre os muitos trabalhos que poderiam ser indicados, ver as considerações tecidas por ROGÉRIO GESTA LEAL, *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2013, pp. 48 e segs.

25 ARNOLD J. HEIDENHEIMER, "The context of analysis", in *Political Corruption – readings in comparative analysis*, ob. cit.,

dos mais significativos expoentes deste modelo: a corrupção dir-se-ia negra quando toda a comunidade, quer a generalidade dos cidadãos, quer a sua elite particularmente conhecedora e consciente das normas, por maioria e consenso, a julgassem condenável e desejassem a sua punição por questão de princípio; seria, no extremo oposto, corrupção branca, naqueles casos em que a maioria dos cidadãos e da referida elite a considerassem tolerável, não apoiando firmemente a necessidade da sua punição; tomaria a designação de corrupção cinza aquela em relação à qual alguns elementos, usualmente das elites, quisessem ver a ação punida e outros não.

Vários outros autores continuaram nesta senda<sup>26</sup>, chamando a atenção para aspetos específicos desta leitura e desenvolvendo ou complementado alguns deles, todos voltados a explicar, em última linha, de que modo diferentes variáveis (pessoais, profissionais, económicas, etc.) podem influir na perceção dos cidadãos a respeito dos atos corruptos, moldando a própria compreensão social de corrupção e concluindo, permitimo-nos extrapolar, que não existe, afinal, apenas uma mas antes várias noções de corrupção.

Numa última perspetiva temos, obviamente, de pôr em destaque a definição legal, tendencialmente (mas cada vez menos) correspondente com a aceção jurídico-penal do termo. A corrupção em sentido jurídico-penal é, na verdade, muito menos do que aquilo que resulta de qualquer uma das conceções anteriores, apresentando-se como um conceito depurado, construído com base nos princípios e nas técnicas próprias da ciência criminal. Devemos alertar, todavia, para a cada vez menor coincidência entre aquilo a que chamamos corrupção em sentido criminal (ao menos, classicamente) e a utilização do conceito em distintos textos legais, nacionais e internacionais, onde tem vindo a ser utilizada em aceção ampla, mais próxima porventura da construção social a que fazíamos referência<sup>27</sup>.

Efetivamente, o crime de corrupção, enquanto instrumento próprio dotado de especificidade e autonomia, foi pensado pelo legislador de modo a proteger

---

pp. 3-4.

26 Cf., por exemplo, os contributos de MARK GRANOVETTER, "A Construção Social da Corrupção", *Política e Sociedade*, 9, 2006, pp. 11-37; ou de GABRIELLE POESCHL/RAQUEL RIBEIRO, "Factores de Variação na Percepção da Corrupção", in *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 219-238.

27 Vejamos o exemplo que referimos *supra*, na nota 12, mas que pode ser replicado na maioria das Convenções internacionais sobre a matéria.

um bem jurídico particular, como manifestação de um interesse da comunidade digno e merecedor de tutela, especialmente voltado para a proteção da capacidade funcional do Estado, ligada à sua especial dignidade ou prestígio, à pureza própria da função pública, à necessidade de garantir a não falsificação ou adulteração da vontade do Estado, ou à confiança e à credibilidade deste perante a coletividade que o suporta<sup>28</sup>. E, nessa medida, adquiriu a concreta configuração que o Código Penal português lhe reconhece, que, muito embora sujeita a diversas alterações ao longo dos anos, se reconduz à corrupção passiva e ativa, própria ou imprópria, antecedente ou subsequente<sup>29</sup>, todas elas compreendidas, necessariamente, como ofensas à autonomia intencional do Estado.

Sucedo, contudo, que essa primeira conceção jurídico-penal, relativamente translúcida apesar de algumas dificuldades que se lhe foram colocando (como a da «superação» da distinção típica entre corrupção para ato lícito ou imprópria e corrupção para ato ilícito ou própria, agora fundidas no mesmo preceito; a da criação do tipo de recebimento indevido de vantagem; ou a da elasticidade conceito de funcionário ou agente), tem vindo a ser subvertida ou, pelo menos, maculada pelas crescentes intervenções legislativas nesta matéria, a maioria delas suscitadas por obrigações internacionais a que o Estado português se encontra vinculado. Vejamos, desde logo, que – verdadeira crise epistemológica nesta matéria – a corrupção deixou de corresponder apenas a uma atuação sobre a coisa pública, a uma influência sobre a transparência e a legalidade públicas, para passar a abranger, igualmente, o setor privado, as transações internacionais ou o fenómeno desportivo. Em todos esses casos, quer as instâncias internacionais quer o legislador nacional falam em corrupção, sendo certo, todavia, que não

28 Sobre as distintas teorias a que aqui fazemos referência meramente enunciativa – por já demais conhecidas – cf., por todos, ANTÓNIO MANUEL DE ALMEIDA COSTA, “Anotação ao art. 372.º”, *cit.*, pp. 654-676; e *Sobre o Crime de Corrupção (Separata Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia)*, *cit.*

29 Ver, para uma análise detalhada destas categorias, ANTÓNIO MANUEL DE ALMEIDA COSTA, *Sobre o Crime de Corrupção (Separata Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia)*, *cit.*, e “Anotação ao art. 372.º”, *cit.*, pp. 654-676; CLÁUDIA CRUZ SANTOS, “A corrupção [da luta contra o crime da intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador]”, in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 963-991; “A corrupção dos agentes públicos em Portugal: reflexões a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência”, in *A Corrupção. Reflexões (a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*, *ob. cit.*, pp. 99-152; “Os crimes de corrupção de funcionários e a Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro (‘É preciso mudar alguma coisa para que tudo continue na mesma?’)”, *cit.*, pp. 9-28; e “Os crimes de corrupção – notas críticas a partir do regime jurídico-penal sempre em expansão”, *cit.*, pp. 89-105; ou JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção – Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, *cit.*, e “Da Corrupção (do seu enquadramento jurídico no âmbito da tutela penal dos interesses do Estado. Erros legislativos e lacunas de punibilidade)”, *cit.*, pp. 849-918.

poderão reconduzir-se os atos concretos que aí estão em causa a ofensas ao exercício de poderes públicos.

Mais do que analisar aqui, em detalhe, cada uma dessas «corrupções», buscando o que as caracteriza de essencial e, nessa medida, delimitando qual o bem jurídico-penal que se destinam a tutelar<sup>30</sup>, importa sobretudo compreender que esta visão – quer clássica, quer alargada<sup>31</sup> – é claramente insuficiente para lidar com o problema da corrupção.

## 2.2. A INSUFICIÊNCIA DE UMA PERSPETIVA SEGMENTADA E A PROBLEMÁTICA INTRÍNSECA A UMA VISÃO HOLÍSTICA

Afirmar que é hoje indesmentível não ser suficiente uma perspetiva única de corrupção, impondo-se-nos, antes, uma multiplicidade de dimensões em que esta pode ser entendida e trabalhada, coloca, porém, desafios que vão muito para lá da desejável clarificação terminológica. Em primeiro lugar, como não pode deixar de ser, dificuldades que se prendem com a necessidade de, a cada momento, em cada atuação ou reflexão, delimitarmos convenientemente o nosso objeto, sob pena de tratarmos toda a realidade como se ela fosse única, sujeitando-a aos mesmos parâmetros explicativos e, conseqüentemente, propondo soluções idênticas para problemas intrinsecamente distintos. Perspetiva que tem associado, como reverso da medalha, outro óbice muito relevante: o de, ao tratarmos indistintamente todas as corrupções como corrupção (jurídico-criminal, entenda-se), estarmos a criar no cidadão a expectativa de que vá o direito penal obter solução para todos os males (corruptivos), desiderato que não está ao seu alcance – nem pode estar enquanto tutela de *ultima ratio* de bens jurídicos – e vai, por isso, redundar em frustração e sentimento de impunidade.

30 Sempre poderemos dizer, ainda assim, que na corrupção no setor privado e no comércio internacional estará em causa a verdade, a lealdade, a correção e a transparência, mas não já do Estado no exercício das suas funções públicas, antes dos agentes privados no desenvolvimento das suas atividades. Coisa semelhante podemos dizer, *mutatis mutandis*, quanto à corrupção no fenómeno desportivo. Ver, a este respeito, JOÃO LIMA CLUNY, “O(s) crime(s) de corrupção desportiva”, in *Liber Amicorum Manuel Simas Santos*, Lisboa, Rei dos Livros, 2016, pp. 719-739, e a bibliografia aí referida.

31 Chamemos assim, por facilidade, àquela que sustenta o crime de corrupção como ofensa exclusiva à autonomia intencional do Estado por oposição àquela que aceita uma sua compreensão “atualista”, incluindo, nomeadamente, a corrupção no setor privado.

Assumir esta pluralidade, por outro lado, implica perceber igualmente a necessidade de agir em diversas frentes, nem todas elas suscetíveis de ser abordadas através do Direito e, por essa mesma razão, dependentes de um conjunto de outras condições (económicas, culturais, políticas, sociais, etc.) de evolução necessariamente distinta e nem sempre coincidente. A capacidade limitada de controlo (nomeadamente judicial) sobre alguns dos aspetos em que a corrupção hoje se exterioriza acaba por ser manifestação desse entendimento de *bad governance* a que ela hoje corresponde<sup>32</sup>, verdadeiro ataque à democracia e ao Estado de Direito. E, nessa medida, podemos verificar a existência de um curioso fenómeno, em que os fatores se desenvolvem a um ritmo não proporcional (se não mesmo de modo proporcionalmente inverso): à medida que a perceção pública sobre corrupção se vai distendendo para um conjunto cada vez mais vasto de campos de atividade humana, a capacidade de atuação do Estado é cada vez menor, pois que não só se alarga muitíssimo o espectro de comportamentos em causa como eles, cada vez mais, se afastam da sua esfera de ação.

Por último, adotar esta visão tão alargada, verdadeiramente holística, de corrupção, implica ainda, da parte de quem estuda o fenómeno – os fenómenos – e propõe critérios de leitura e de procedimento, uma transversalidade e interoperatividade muito difícil de dominar individualmente, a convocar, por isso, uma união de esforços e de saberes nem sempre fácil de granjear. Contributos parciais (como este é, apesar do seu esforço de perspetiva) são obviamente possíveis e salutares, mas não deixam de pecar por insuficientes e, nessa medida, de ter de ser lidos em articulação cuidada com os demais.

### 3. ALGUNS APONTAMENTOS (SOBRETUDO JURÍDICOS) SOBRE O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Correndo o risco de entrar em contradição insanável com o que vai dito – muito embora na expectativa de assim não ser à luz das últimas considerações –,

32 A este respeito, cf. as reflexões de ANJA P. JAKOBI, “The changing global norm of anti-corruption: from bad business to bad government”, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7, 2013, pp. 243-64; ou de ARNOLD J. HEIDENHEIMER, “Disjunctions between corruption and democracy? A qualitative exploration”, *Crime, Law & Social Change*, 42, 2004, pp. 99-109; e, entre nós, de JOSÉ MOURAZ LOPES, *O Espectro da Corrupção*, Coimbra, Almedina, 2011, pp. 15 e segs.

não podemos deixar de tentar apresentar aqui algumas das manifestações que, em nosso entender, são demonstrativas do caráter dilatável da corrupção e do modelo amplo de reação que tem vindo a tentar implementar-se.

Do ponto de vista jurídico-penal, a declarada aposta na deteção e repressão de atos de corrupção tem sido alvo de diversa e aprofundada análise, destacando-se unanimemente o esforço de aprovação, ratificação e implementação dos múltiplos instrumentos internacionais sobre a matéria [indo desde a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, de 26 de maio de 1997, à Convenção sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais da OCDE, de 17 de dezembro de 1997, passando pela Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, de 30 de abril de 1999, pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, ou da Resolução (99) 5 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, que estabeleceu o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), de 1 de maio de 1999]<sup>33</sup> e correspondente adaptação do regime legal português<sup>34</sup>.

Uma tal atitude, para lá das referidas alterações legislativas aos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva e recebimento indevido de vantagem, do alargamento do conceito de funcionário previsto no art. 386.º do Código Penal<sup>35</sup>, ou da criação de crimes de corrupção no desporto<sup>36</sup>, no setor privado ou com prejuízo do comércio internacional<sup>37</sup>, trouxe consigo a tipificação especial dos

33 Para não falar, fora do panorama dos instrumentos que especialmente vinculam o Estado português, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, ou da Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, de 11 de julho de 2003.

34 Ver, por exemplo, EUCLIDES DÂMASO SIMÕES, “Contra a Corrupção – As Leis de 2010”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal, ob. cit.*, pp. 43-63; “Contra a Corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *Julgar Online*, 2014; ou ainda “Breves Notas à Lei 30/2015, Contra a Corrupção”, in *Julgar Online*, 2015; e FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO, “A Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas – o que mudou no Código Penal quase oito anos depois e qual a sua relevância para o tratamento da criminalidade económico-financeira”, in *V Congresso de Direito Penal e de Processo Penal – Memórias*, Lisboa, Almedina, 2016, pp. 27-44.

35 Alargamento que não está isento de críticas. Ver, por todos, JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, *O conceito de funcionário para efeito da lei penal e a privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, ou *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção – Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro, cit.*, pp. 15-37.

36 A Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, como já referimos diversas vezes, veio estabelecer um novo regime de responsabilidade penal por comportamentos suscetíveis de afetar a verdade, a lealdade e a correção da competição e do seu resultado na atividade desportiva, criando, nomeadamente, um crime de corrupção ativa e outro de corrupção passiva para agentes desportivos.

37 A Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que criou o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no setor

crimes cometidos por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos<sup>38</sup>, a previsão dos crimes de tráfico de influência<sup>39</sup> ou de branqueamento<sup>40</sup>, a adoção de medidas processuais específicas de combate à corrupção e à criminalidade organizada como financiadoras do terrorismo<sup>41</sup>, ou, especialmente, de proteção dos denunciante<sup>42</sup>, de responsabilização penal de pessoas coletivas<sup>43</sup> e de direito premial<sup>44</sup>, bem como a criação do gabinete de recuperação de ativos<sup>45</sup>.

Não cabendo nesta sede a análise de cada um destes instrumentos, demonstra-se à saciedade – mais não fosse pelo seu número (não exaustivo) – a clara opção político-criminal que tem vindo a ser feita nas últimas décadas a propósito do fenómeno da corrupção e da necessidade de aprofundar efetivas medidas para a sua repressão. Opção que, como dissemos, já corresponde a um significativo aumento da perceção social a respeito destes comportamentos e da

privado, prevê os crimes de corrupção ativa com prejuízo do comércio internacional (artigo 7.º), corrupção passiva no setor privado (artigo 8.º) e corrupção ativa no setor privado (artigo 9.º).

38 Feita na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que prevê os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos.

39 Artigo 335.º do Código Penal.

40 Introduzido no artigo 368.º-A do Código Penal.

41 Como a possibilidade de utilização de agentes encobertos, nos termos da alínea n) do art. 2.º da Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, ou dos mecanismos previstos na Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada.

42 Por um lado, as medidas estabelecidas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho, que regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, são aplicáveis tanto ao denunciante como aos seus familiares ou a outras pessoas que lhes sejam próximas. Por outro lado, o artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprovou um conjunto de medidas de combate à corrupção, prevê que os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado, assim como os trabalhadores do setor privado, que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária ou o despedimento, ser prejudicados, garantindo-lhes anonimato, exceto para os investigadores, até a dedução de acusação; transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação; possibilidade de beneficiar, com as devidas adaptações, das já referidas, medidas previstas na Lei n.º 93/99. A propósito da proteção do denunciante e da sua ainda deficiente implementação entre nós, cf. ELENA BURGOA, «Outros desafios no combate à corrupção: reflexões a propósito do acórdão “Bargão e Domingos Correia c. Portugal” (TEDH 2012)», in *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 199-217.

43 Cf. artigo 11.º do Código Penal, na redação introduzida pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, bem como o artigo 4.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, e artigo 3.º da Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto.

44 Cf. os artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, que tratam das hipóteses de atenuação especial da pena e suspensão provisória do processo, respetivamente, e o artigo 374.º-B do Código Penal, que estabelece que “[o] agente pode ser dispensado de pena sempre que: a) tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, desde que voluntariamente restitua a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor; ou b) antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor; ou c) antes da prática do facto, retirar a promessa ou recusar o oferecimento da vantagem ou solicitar a sua restituição” (n.º 1), acrescentando ainda que “[a] pena é especialmente atenuada se o agente: a) até ao encerramento da audiência de julgamento em primeira instância, auxiliar concretamente na obtenção ou produção das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis; ou b) tiver praticado o ato a solicitação do funcionário, diretamente ou por interposta pessoa” (n.º 2). Naturalmente, os mecanismos existentes em Portugal são, a este propósito, muito mais mitigados do que aqueles que têm vindo a ser utilizados no Brasil e que, naturalmente, não nos cumpre tratar aqui – muito embora suscitem, como sabemos todos, profundas interrogações a merecer detida reflexão.

45 Criado pela Lei n.º 45/2011, 24 de junho, e apontado por todas as instâncias internacionais como um mecanismo fundamental para a prevenção e a repressão de atos de corrupção e crimes conexos.

consequente exigência de atuação por parte dos poderes públicos. Se é certo, portanto, que o quadro jurídico-penal português nesta matéria não será perfeito nem está, obviamente, isento de críticas, a verdade é que não podemos negar o nítido desenvolvimento a que temos assistido nos últimos anos.

Como sublinhámos atrás, porém, a corrupção está longe de ter apenas uma dimensão jurídico-criminal, pelo que devemos salientar igualmente o envidamento de esforços que tem vindo a desenvolver-se a nível administrativo. A tónica, neste caso, está não já na repressão, mas sobretudo na prevenção de atos corruptivos, tentando apostar-se na disseminação de uma cultura de transparência e objetividade em toda a atuação pública. De entre as diversas medidas que têm sido implementadas, destacamos, pela sua importância, a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção, como entidade administrativa independente que tem como fim desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas<sup>46</sup>, e o seu papel na implementação de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas<sup>47</sup>; o aparecimento de “portais da transparência”<sup>48</sup>, como mecanismo para aproximar a Administração dos cidadãos e para torná-la mais sindicável pelo público; ou a proliferação de códigos de conduta e ética.

A este propósito, merece-nos uma palavra mais detida o recente Código de Conduta do Governo, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, publicada em *Diário da República* a 21 de setembro de 2016. Aí se diz claramente visar “à valorização do exercício de cargos públicos como forma de melhorar a qualidade da democracia e aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas”, definindo expressamente “padrões claros e rigorosos, prevenindo desse modo qualquer suspeição de conduta indevida e contribuindo para a transparência na formação e tomada de decisão dos detentores de cargos públicos”. De acordo com os princípios estabelecidos na legislação administrativa

46 Assim estabelece o artigo 1.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção.

47 A primeira recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009, aconselhava os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos a criar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, destinados a identificar tais riscos e a traçar linhas de atuação para os evitar. Entretanto, outras recomendações se seguiram neste sentido – cf., por exemplo, a recomendação de 7 de abril de 2010 e a recomendação de 1 de junho de 2015 (<http://www.cpc.tcontas.pt/recomendacoes.html>).

48 Como o Portal BASE (<http://www.base.gov.pt/Base/pt/OPortal/Base>) ou o Portal de Transparência Municipal (<https://www.portalmunicipal.pt/home?locale=pt>).

(independência, transparência, isenção e imparcialidade na prossecução do interesse público) e tendo em conta as orientações adotadas pelas principais organizações internacionais e regionais, bem como por diversas organizações não governamentais que atuam na área da transparência e do combate à corrupção<sup>49</sup>, fixam-se, em exercício de autorregulação, as diretrizes de comportamento dos membros do Governo, bem como com as necessárias adaptações dos membros dos respetivos gabinetes e de todos os dirigentes superiores da Administração Pública sob a direção do Governo, e ainda dos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas, através das orientações transmitidas pelo membro do Governo que sobre eles exerça poderes de hierarquia ou de superintendência<sup>50</sup>.

De entre os diversos aspetos que mereceriam destaque, focamos aqui a explicitação, no artigo 4.º, de um conjunto de deveres de abstenção de qualquer ato ou omissão que possa ser interpretado como visando ao benefício de alguém, bem como de usar ou de permitir que terceiros utilizem, fora de parâmetros de razoabilidade e de adequação social, bens ou recursos públicos que lhes sejam exclusivamente disponibilizados para o exercício das suas funções, e de rejeição de ofertas ou vantagens como contrapartida do exercício de uma ação, omissão, voto ou gozo de influência sobre a tomada de qualquer decisão pública. Estas ofertas e vantagens vêm, depois, reguladas nos artigos 8.º e 10.º do diploma, estabelecendo-se que, se o valor da oferta, convite ou vantagem similar for igual ou superior a 150 euros, se entende que existe um condicionamento da imparcialidade e da integridade do exercício de funções e, por isso, não podem ser aceites. Sendo certo que a opção por cristalizar deste modo o valor acima do qual a dádiva não pode ser recebida não está isento de críticas, nem como opção metodológica<sup>51</sup>, nem como critério operativo<sup>52</sup>, a verdade é que de há muito a

49 Tomemos como exemplo o artigo 8.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que exorta à adoção de códigos de conduta para agentes públicos e especificamente chama a atenção para o Código Quadro de Conduta para os Funcionários Públicos, anexo à Resolução n.º 51/59, da Assembleia Geral de 12 de dezembro de 1996.

50 Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Código de Conduta do Governo.

51 A discussão a respeito do estabelecimento destes limites é longa e vinha-se estendendo no tempo. Por um lado, sempre se apresentaram argumentos no sentido de não dever estabelecer-se um limite normativo para a aceitação de ofertas, quer porque tal sempre seria difícil, quer porque, inversamente, estaria a afirmar-se em letra de lei a possibilidade de receber presentes ou vantagens, desde que inferiores a essa barreira, o que contrariaria os princípios da atuação administrativa. Por outro, a fixação do valor de 150 euros como linha divisória entre aquilo que é ou não aceitável, se bem que indo ao encontro daquele que tem sido o entendimento internacional a propósito, não pode deixar de considerar-se questionável, sobretudo quando é aplicada transversalmente.

52 O estabelecimento deste limite suscita, de uma outra perspetiva, dificuldades de ordem vária quanto à sua execução. Por um lado, será necessário avaliar todas as ofertas para lhes estimar o valor (o que nem sempre se mostrará

generalidade das organizações internacionais e nacionais, bem como a opinião pública, a vinham exigindo, tendo-se dado, pois, mais um passo no sentido de tentar afastar a corrupção.

Muitos outros aspetos são igualmente relevantes quando falamos de prevenção e repressão da corrupção. Passam pela atitude da sociedade, pelo papel dos *media*, pelos meios técnicos e capacidades humanas da investigação criminal, quando seja caso dela, entre tantos outros fatores. O que nos parece verdadeiramente intransponível – se bem que não se afigure nada fácil a partir de um enfoque juspenalista – é que compreendamos as múltiplas e interpenetrantes dimensões do fenómeno, sem o que continuaremos com vislumbres fragmentários e pouco produtivos da realidade.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

Bidino, Cláudio, “O problema específico da corrupção no setor privado (no Brasil e em Portugal)”, in *A Corrupção. Reflexões (a partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 203-262.

Brei, Zani Andrade, “Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso”, *Revista da Administração Pública*, 30, 1996, pp. 64-77.

Burgoa, Elena, «Outros desafios no combate à corrupção: reflexões a propósito do acórdão “Bargão e Domingos Correia c. Portugal” (TEDH 2012)», in *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 199-217.

Cluny, João Lima, “O(s) crime(s) de corrupção desportiva”, in *Liber Amicorum Manuel Simas Santos*, Lisboa, Rei dos Livros, 2016, pp. 719-739.

Costa, António Manuel de Almeida, “Anotação ao art. 372.º”, in *Comentário Conimbricense*, tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 654-676.

Costa, António Manuel de Almeida, *Sobre o Crime de Corrupção (Separata Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia)*, Coimbra, Almedina, 1987.

Cunha, José Manuel Damião da, “Da Corrupção (do seu enquadramento jurídico no âmbito da

fácil e não é dito no Código como se fará), por outro, será necessário articular a responsabilidade resultante do desrespeito por este regime agora estabelecido com as responsabilidades já previstas na lei (disciplinar, financeira e criminal), o que pode gerar algumas dificuldades. Deixando algumas dúvidas a este propósito, antes ainda da criação da norma, JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA CUNHA, *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção - Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 94-95.

tutela penal dos interesses do Estado. Erros legislativos e lacunas de punibilidade)", in *Direito Penal: Fundamentos Dogmáticos e Político-Criminais. Homenagem ao Prof. Peter Hünerfeld*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 849-918.

Cunha, José Manuel Damião da, *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção – Uma análise crítica das Leis n.os 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011.

Cunha, José Manuel Damião da, *O conceito de funcionário para efeito da lei penal e a privatização da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

Demarchi, Clovis, "A corrupção como entrave à concretização dos direitos humanos no Brasil", in *A Proteção dos Direitos Humanos face à Criminalidade Económica Globalizada: Atas da Conferência Internacional*, Braga, DH-CII, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2017, pp. 9-26.

Granovetter, Mark, "A Construção Social da Corrupção", *Política e Sociedade*, 9 , 2006, pp. 11-37.

Heidenheimer, Arnold J., "Disjunctions between corruption and democracy? A qualitative exploration", *Crime, Law & Social Change*, 42, 2004, pp. 99-109.

Heidenheimer, Arnold J., "The context of analysis", in *Political Corruption – readings in comparative analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Jakobi, Anja P., "The changing global norm of anti-corruption: from bad business to bad government", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7, 2013, pp. 243-264.

Johnston, Michael *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1982.

Klaveren, J., "The concept of corruption", in *Political corruption – readings in comparative analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1990 (2.<sup>a</sup> ed.).

Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1991.

Leal, Rogério Gesta, *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2013.

Leff, N. H., "Economic development through bureaucratic corruption", in *Political corruption – readings in comparative analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, pp. 307-320.

Lopes, José Mouraz, *O Espectro da Corrupção*, Coimbra, Almedina, 2011.

Loureiro, Flávia Novera, "A criminalidade económica e os seus agentes sob a perspetiva criminológica - Análise a partir da prática de cartel", in *Liber Amiborum Manuel Simas Santos*, Lisboa: Rei dos Livros, 2016, 467-487.

Loureiro, Flávia Novera, "A corrupção e as corrupções: da compreensão do fenómeno à atuação sobre ele", in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 343-359.

Loureiro, Flávia Novera, "A Corrupção na Era Global: Reflexão breve sobre o alcance e os limites da intervenção penal", in Direito na Lusofonia. Cultura, direitos humanos e globalização, Braga, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2016, pp. 161-170.

Loureiro, Flávia Novera, "A Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas – o que mudou no Código Penal quase oito anos depois e qual a sua relevância para o tratamento da criminalidade económico-financeira", in V Congresso de Direito Penal e de Processo Penal – Memórias, Lisboa, Almedina, 2016, pp. 27-44.

Maia, António João, "O discurso social sobre o problema da corrupção em Portugal", Working Papers, 7, OBEGEF, 2011.

Pinto, Frederico de Lacerda da Costa, "A intervenção penal na corrupção administrativa e política", in Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 339-348.

Poeschl, Gabrielle / Ribeiro, Raquel, "Factores de Variação na Percepção da Corrupção", in Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 219-238.

Porta, Donatella Della/ Mény, Yves, "Democracia e Corrupção", in Democracia e Corrupção na Europa, Mem Martins, Editorial Inquérito, 1995, p...

Rita, Faria, "Corrupção: Descrições e Reflexões. Sobre a possibilidade de realização de uma abordagem criminológica ao fenómeno da corrupção em Portugal", in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 17, 2007, pp. 107-44.

Rogow, A. / Lasswell, H. D., "The definition of corruption", in Political corruption – readings in comparative analysis, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Rose-Ackerman, Susan, Corrupção e Governo, Lisboa, Prefácio, 2002.

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: a study in political economy, New York, Academic Press, 1978.

Santos, Cláudia Cruz, "Os crimes de corrupção – notas críticas a partir do regime jurídico-penal sempre em expansão", in Julgar, 28, 2016, pp. 89-105.

Santos, Cláudia Cruz, "Os crimes de corrupção de funcionários e a Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro ('É preciso mudar alguma coisa para que tudo continue na mesma?')", in As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 9-28.

Santos, Cláudia Cruz, "A corrupção [da luta contra o crime da intersecção de alguns (distintos)

entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador]”, in *Liber Discipulorum* para Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 963-991.

Seminara, Sergio, “La Disciplina della Corruzione Pubblica e Privata in Italia, alla luce degli Strumenti Europei e Internazionali”, in *Os Crimes de Fraude e a Corrupção no Espaço Europeu*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 167-198.

Simões, Euclides Dâmaso, “Breves Notas à Lei 30/2015, Contra a Corrupção”, in *Julgar Online*, 2015.

Simões, Euclides Dâmaso, “Contra a Corrupção (Propostas terapêuticas para uma endemia antiga)”, in *Julgar Online*, 2014.

Simões, Euclides Dâmaso, “Contra a Corrupção – As Leis de 2010”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 43-63.

Sousa, Luís de / Triães, João, *Corrupção e os Portugueses – Atitudes, Práticas e Valores*, Lisboa, RCP Edições, 2008.

Vannucci, Alberto, “The Mecanisms of Corruption and Anti-Corruption: a Neo-institutional Perspective”, in *Practice Meets Science. Contemporary Anti-Corruption Dialogue*, vol. 1: Contributions to the IACSA 2011, Vienna-Graz, Intersentia, 2012, pp. 69-96.

Wolf, Sebastian, “Political Corruption as a Regulatory Problem in Germany”, *German Law Journal*, 14, 2013, pp. 1627-38.

