ARMANDO RUI TEIXEIRA SANTOS

ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

CASO DOS ESTADOS LUSÓFONOS

I VOLUME

Orientador: Prof. Doutor Teotónio R. de Souza

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Lisboa

2008

ARMANDO RUI TEIXEIRA SANTOS

ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

CASO DOS ESTADOS LUSÓFONOS

Tese apresentada para obtenção do grau de
Doutor em Ciência Política no curso
de Doutoramento em Ciência Política
conferido pela Universidade Lusófona
de Humanidades e Tecnologias

Orientador: Prof. Doutor Teotónio R. de Souza

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Lisboa

2008

EPÍGRAFE

"Assim vai o Ocidente, envolvido nas suas contradições e fragilidades, a caminho de uma decadência económica e política anunciada."
Mário Soares, *Visão*, 24 de Abril de 2008, Lisboa

"Disse recentemente que lhe faz muita confusão como um sistema global da economia e das finanças é tão frágil ao ponto de um banco ir à falência de um momento para o outro. Pediu "criatividade" para que se mude o sistema financeiro. Que criatividade é essa de que fala?
"Penso que existem duas vertentes que se devem encontrar em busca de uma solução. Um desafio científico que envolve as ciências económica e política (que devem rever a convergência entre o papel do Estado e dos agentes da liberdade económica). A liberdade económica tem-se afirmado como uma das principais expressões de liberdade, mas como toda a liberdade tem que ser compensada com responsabilidade em ordem ao colectivo. Isto pressupõe uma dimensão ética e uma regulação de quem tem obrigação da harmonia de conjunto.
"Foi-se longe de mais na liberdade económica?
"Não sou técnico. Mas foi-se longe de mais na ausência de dimensão ética. Hoje antes de chegarem estava a dar uma vista de olhos aos jornais e aparece mais um caso de um homem insuspeito, foi governador de velha data [no Alasca], símbolo da probidade e que está à beira de ir para a cadeia.
Mas a ética é muito difícil de regular…
"A ética passa antes de mais por uma moderação na corrida ao lucro, à ganância. O sentido de todos os bens deste mundo é o bem comum. A doutrina social da Igreja sempre defendeu que a propriedade privada não é desligada do destino social dos bens. Mas parece que não houve

apenas imprudência; houve também incompetência e ganância na gestão destes produtos financeiros.

"O Estado é co-responsável por esta matriz?

"Repare, neste sistema de liberalismo económico como sabem tem-se oscilado entre uma demasiada intervenção do Estado e uma nula de intervenção do Estado. Por isso digo que a criatividade passa pela ciência política. Não sou apologista da nula intervenção do Estado mas também não sou partidário de um intervencionismo tal que condicione e limite a liberdade económica. A razão de ser do Estado é a harmonia da sociedade na medida em que a regulação ajude todos sem cortar a liberdade. Mas, por ventura, o Estado tem que ser dinamizado por dimensões éticas claras. Agora a desconfiança em relação à banca seria um desastre para o país."

D. José Policarpo, Cardeal-Patriarca de Lisboa, entrevista, *Diário Económico*, 5 de Novembro de 2008, Lisboa[1]

"A promiscuidade entre a política e os negócios pode ser perfeitamente legal, mas pode matar um regime"

António Barreto, in *Público*, 6 de Novembro de 2008, Lisboa[2]

[1] Retirado em 5 de Novembro de 2008 em http://diarioeconomico.sapo.pt/edicion/diarioeconomico/edicion_impresa/politica/pt/desarrollo/1181264.html .

[2] Retirado em 6 de Dezembro de 2008 em http://ww2.publico.clix.pt/.

RESUMO

Elaborar uma Economia Política da Corrupção, como *falha do Estado*, é reconhecer que o Estado serve elites e é necessária legislação concreta para limitar a actuação e os excessos da classe política e dos funcionários da Administração. A questão central para tese é a da verificação da existência de uma relação entre a pobreza e o nível de corrupção nos Estados Lusófonos, medida pela Transparency International.

Depois de avaliado o *estado da arte* e feita a história do próprio estudo da corrupção, utilizando os métodos da análise económica e do estudo de opinião, concluímos que as críticas ao *Índice de Percepção da Corrupção* elaborado pela *Transparency International* não colhem. Com efeito, a tese prova que a corrupção diminui o potencial de uma economia. Usando métodos econométricos concluimos ainda pela existência de uma relação linear entre o Produto Interno Bruto *per capita* e o *rating* dos Estados Lusófonos no *Índice de Percepção da Corrupção*. Finalmente, um estudo de opinião sobre "*a corrupção em Portugal",* elaborado em 2008*,* conclui que é nos Serviços de Saúde e no Fisco que há mais corrupção em Portugal, um país, contudo, que fez o upgrading legislativo nos últimos anos e onde a corrupção, apesar de tudo, não atinge os níveis de outros Países de Expressão Oficial Portuguesa.

ABSTRACT

The Political Economy of Corruption concludes that corruption is a *failure of the State*. It is tantamount to admitting that the State serves elites and that there is need to enact legislation to check the abuses of the politicians and of State functionaries. It means also that criticism of the *Index of Perception of Corruption* as developed by the *Transparency International* is unfair. The present thesis proves that corruption reduces the economic potential and concludes, by using economometric methods, that there is a direct relationship between the gross internal product per capita and the rating of the lusophones countries in the *Index of Perception of Corruption*. A study of opinions about the corruption in Portugal concludes that it is high in the Health and Fiscal Administration, despite recent legislative reforms. Anyway, the level of corruption in Portugal does not show the level as high as in other lusophones countries.

RESUMEN

Elaborar una Economía Política de Corrupción, como *falla de Estado*, es reconocer que el Estado sirve elites y es necesaria la legislación concreta para limitar la actuación y los excesos de la clase política y los funcionarios de la Administración. La cuestión central para la tesis es la verificación de la existencia de una relación entre la pobreza y el nivel de corrupción en los Estados Lusofonos, medida por Transparency International.

Después de evaluado el *estado del arte* y hecha la historia del propio estudio de la corrupción, utilizando los métodos de análisis económica y del estudio de opinión, concluimos que la crítica al *Índice de Percepción de la Corrupción* elaborado por *Transparency International* no vale. Con efecto, la tesis prueba que la corrupción diminuye el potencial de una economía. Utilizando métodos econométricos concluimos todavía la existencia de una relación linear entre el Producto Interno Bruto *per capita* y el *rating* de los Estados Lusofonos en el *Índice de Percepción de la Corrupción*. Finalmente, un estudio de opinión sobre "*la corrupción en Portugal", elaborado en 2008,* concluye que es en los Servicios de Salud y hacienda que hay más corrupción en Portugal, un país, con todo, que hizo el up grading legislativo en los últimos años y donde la corrupción, a pesar de todo, no atinge los niveles de otros Países de Expresión Oficial Portuguesa.

Abreviaturas e símbolos

UE – União Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPCorr – Índice de Percepção da Corrupção

NSA – The National Security Agency

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

TI – Transparency International

TUE – Tratado da União Europeia

WB – World Bank

ÍNDICE

I VOLUME

INTRODUÇÃO ….....15
Identificação do problema

CAPÍTULO 1 – Uma questão de fé ……..……..18
1.1. Erro de cálculo ou a força do lobbying……20
1.2. Revisão e análise de bibliografia…….37

CAPÍTULO 2 – A questão da corrupção……...38
2.1. Formulação das hipóteses de trabalho…….41

CAPÍTULO 3 – Definir a corrupção e a questão económica...……...…43
3.1. O impacto económico da corrupção: corrupção e pobreza…...……...…....44
3.2. A medida do bem-estar……...…….50
3.3. Repercussões da corrupção…….....51
3.4. Os ganhos e as perdas da corrupção…….....52
3.5. O «desperdício» da corrupção …..……...53

CAPÍTULO 4 – Medir a corrupção…….....55
4.1. Enunciado do problema: definição, causas, efeitos e políticas anticorrupção no século XXI …….…….55
4.2. Uma revisão das pesquisas empíricas…….....57
4.3. A Corrupção em Portugal…….……63

CAPÍTULO 5 – Uma questão metodológica…….....76
5.1. O primeiro tipo de Abordagens: causas, efeitos e políticas…….76
5.1.1. Estudos dos parlamentos……...…….…...77
5.1.2. O problema das generalizações…..……...…… ……...79
5.1.3. Pesquisa com base no indivíduo……...80
5.2. O segundo tipo de abordagens: a análise do risco de investimento…….....81
5.2.1. Corrupção e risco de investimento. …… 82
5.2.2. Corrupção e a agenda no apoio aos países carenciados…. ……. …83
5.2.3. Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr)…….…….…..…84
5.2.4. Limites das sondagens…….…….…86
5.3. O terceiro tipo de abordagens: à procura de soluções……. ……88
5.3.1. A corrupção como problema…….…89
5.3.2. Pesquisas como armas ideológicas para sensibilizar sociedades ……....91
5.3.3. Sondagens para definir objectivos…….……...93
5.3.4. Sondagens para monitorar reformas…….…96
5.3.5. Banco Mundial e a ajuda ao desenvolvimento…..…….....97
5.4. O futuro metodológico……..….....99

CAPÍTULO 6 – A relação entre os Índices de Percepção da Corrupção internacional e outros índices de desenvolvimento dos Países Lusófonos …….….102
6.1. Indicadores de *governância*……...108

CAPÍTULO 7 – Caracterização sociopolítica da corrupção...…… ……..…...109
7.1. O regresso do Mercantilismo ……..…….....130

CAPÍTULO 8 – Economia Política da corrupção…….…….…….....…134
8.1. Matriz das estratégias anticorrupção……..134
8.2. Um novo paradigma……...……....136
8.3. O regresso ao Estado Patrimonial...…….…….…….....137
8.4. Uma nova ordem mundial…….…….....140
8.5. Os novos princípios da Economia Política …….....141
8.6. Leviatão e Estado Fiscal……..…….....144
8.7. As falhas do Estado e a Economia Política……...……..…145

8.8. O Sistema Político e a intervenção estatal……. ……....148
8.9. Externalidades e sua correcção……...150
8.10. Interacções no mercado político…… ……..…...…….151
8.11. A abordagem do poder da burocracia……...153
8.12. O poder dos grupos de interesses.……. ……..153
8.13. O rent-seeking.....155
8.14. O lobbying.....156

CONCLUSÃO.....158

BIBLIOGRAFIA. ……..……...……160

GLOSSÁRIO ……...…….168

ÍNDICE REMISSIVO……...……169

APÊNDICES…… …...172

APÊNDICE I…….…...173
I. Sondagem sobre Corrupção em Portugal ……..173
II. Ficha Técnica……..174
1. Metodologia……..174
2. Amostra/erro…….174
3. Datas de execução……174
Caracterização…….175
Sexo……...175
Idade…….…….175
Estádio de vida……...176
Profissão da pessoa que mais contribui para o agregado familiar…….177
Situação na profissão…….177
Grau de Instrução da pessoa que mais contribui para o agregado familiar……...177
Número de Pessoas que vivem em casa……178
Agregado familiar……..178
Classe social……..…178
Região……...….179

Respostas ao questionário……180
Q1 – Fala-se muito em corrupção. Para si corrupção é:……180
Versus sexo/idade/classe social……....180
Versus região……....180
Q2 – Ha mais corrupção nos países pobres que nos países ricos?.....181
Versus sexo/idade/classe social……181
Versus região……....181
Q3 – Comparando o Portugal de hoje com o Portugal de há dez anos, a corrupção?.....182
Versus sexo/idade/classe social……182
Versus região……182
Q4 – Das seguintes classes, em qual existe mais corrupção?.....183
Versus sexo/idade/classe social……183
Versus região……183
Q5 – Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os maiores corruptos?.....184
Versus sexo/idade/classe social……184
Versus região……184
Q6 – E já alguma vez corrompeu alguém, garantimos a total
Confidencialidade das suas respostas…….....185
Versus sexo/idade/classe social……....185
Versus região……185
Q7 – E que classe profissional já corrompeu?.....186
Versus sexo/idade/classe social……186
Versus Região……...186

APÊNDICE II……187
Contributos para a História da Corrupção Portuguesa ……..…… 188

APÊNDICE III…….211
A Corrupção no Direito Português……212
Segundo ciclo de legislação anticorrupção em Portugal ……..…….. 226
Especificidade da corrupção desportiva……229
Política da União Europeia contra a corrupção de funcionários…….. 232
Exigências da UE aos países de adesão em matéria de corrupção……234

II VOLUME

ANEXO I ……..…….9
CPI de 2008 Transparency International
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008

ANEXO II.....18
Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste 2007/2008
http://www.bportugal.pt/publish/palop/todo-2008.pdf

ANEXO III…….....…….146
Relatório sobre a Corrupção em Portugal elaborado pela OCDE em 2007

ANEXO IV……. …….....……...224
Legislação Portuguesa sobre Corrupção

ANEXO V…….…. 387
Crises Financeiras

ANEXO VI……. ……...……..…..……...395
Fundos Soberanos

ANEXO VII……. ……....……...…...…...…403
Acção preventiva das empresas

Índice de Quadros

Quadro 1 – Para si, Corrupção é: (…) ……. ……....……..65

Quadro 2 – Há mais Corrupção nos países pobres ou nos países ricos?.....67

Quadro 3 – Comparando o Portugal de hoje com o Portugal
de há 10 anos, a Corrupção…?.....…….....….69

Quadro 4 – Das seguintes classes, em quais existe mais Corrupção?.....70

Quadro 5 – Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os mais corruptos?.....72

Quadro 6 – Já alguma vez corrompeu alguém?.....74

Quadro 7 – E que classe profissional foi a que corrompeu?.....75

Quadro 8 – PALOP em 2008 no ranking do IPCRR……....…….104

Quadro 9 – O PIB per capita e o PIB nominal em US$.....106

Quadro 10 – Matriz das estratégias anticorrupção……...….....134

Índice de Figuras

Figura 1 – Diagrama da Corrupção…… …47

Figura 2 – IPCorr X PIB per capita (relação entre o Índice de Percepção da Corrupção e o PIB per capita dos Estados lusófonos)……91

INTRODUÇÃO
Definir o problema

Para além das *falhas do mercado* existem as *falhas do Estado*. E se, no caso das «falhas do mercado» é a regulação e a intervenção do Estado que serve de solução, no caso das «falhas do Estado» é a fiscalização e a legalidade que servem de limites.

Uma das *falhas do Estado* é a corrupção. Talvez aquela que é mais evidente, que entrou na agenda política e que muitas vezes é também tolerada como prática corrente.

Em 2008, a questão da transparência nas transacções financeiras internacionais ganhou actualidade quando a Cimeira de Washington do G20 veio propor maior transparência nos mercados financeiros para combater a crise financeira mundial e instaurar a nova ordem financeira mundial.

Do lado das organizações internacionais, desde o fim do século XX, que se considera que a corrupção nas transacções internacionais e nas organizações internacionais (dos funcionários) constitui uma preocupação maior. Mas, com o terceiro ciclo da globalização, depois da queda do muro de Berlim e sobretudo com a explosão do comércio mundial, com a criação da Organização Mundial do Comércio e o acelerador da livre circulação de capitais depois de 1995, com a revolução da massificação da internet e o aumento da qualidade na transmissão de dados com as redes de terceira geração em fibra óptica, o problema da corrupção colocou-se à escala global, sendo prática tolerada nas relações comerciais globais que fogem ao controlo dos países e das autoridades de regulação da ordem interna.

A consciência do problema ganhou dimensão planetária na captação de recursos, nomeadamente de Investimento Estrangeiro, sobretudo, depois do Índice de Percepção da Corrupção da Transparecy International, ter evidenciado a existência de relação entre a pobreza e a corrupção, entre o subdesenvolvimento e a corrupção, entre eficiência e corrupção.

Não tardou que se desconfiasse do método de elaboração do Índice, sobretudo feito por sondagem e, portanto, passível de parcialidade. Todo um discurso ideológico montado para

desacreditar o trabalho dos alemães da Transparency, apresentando-se o Índice como um instrumento neocolonialista e racista, com o simples objectivo de diminuir os países ex-colonizados. No fundo o Índice era ainda um tique de colonizador.

O nosso trabalho de mestrado em 2006, que agora, nesta tese, actualizamos e melhoramos, deu um passo no sentido de demonstrar que a corrupção diminui os negócios numa economia – cria um peso morto, como os impostos – e, portanto, reduz o potencial económico duma determinada economia.

Neste sentido a percepção da Transparency International (TI) fica provada como correcta, demonstrando exactamente que a corrupção empobrece os Estados.

Outros trabalhos têm sido feitos usando métodos econométricos para chegar às mesmas conclusões. Também nesta área quisemos aplicar o modelo aos Estados lusófonos.

Nesta investigação abordamos com particular interesse a experiência lusófona e a relação entre subdesenvolvimento e corrupção nos Estados lusófonos, através de um modelo linear de duas variáveis, seguindo aliás trabalhos anteriores. E à margem dos países lusófonos produtores de petróleo – ou em que a percepção de que haverá petróleo proximamente, ainda que não esteja a ser explorado de momento –, é possível estabelecer uma relação entre desenvolvimento e redução da percepção de corrupção usando o índice da TI.

Finalmente, vivendo o mundo actual uma reestruturação das suas organizações mundiais bem como uma certa deriva regulatória e estatizante, depois da «carnificina financeira» do último ano, torna-se relevante estabelecer desde já os limites dos próprios imperativos de transparência, para que, amanhã, não venham a constituir áreas de preocupação ética ou de ineficiência económica e financeiras[3].

No caso português seguimos, apesar de todas as reservas que formulamos no Capítulo 5, o método da pesquisa de opinião para determinar, por um lado, quais as áreas onde a percepção do problema é maior e, por outro, para fazer uma primeira avaliação das medidas tomadas nos últimos dez anos.

[3] As referências bibliográficas seguem a norma APA.

Finalmente, importa referir que já havíamos concluído a nossa tese quando foram adoptadas pela ULHT as «Normas para a elaboração e apresentação de teses de doutoramento», da autoria de Judite Primo & Diogo Mateus (ULHT, Lisboa, 2008), através do Despacho Reitoral n.º 52/2008. Não quisemos, contudo, deixar de cumprir a nova exigência académica pelo que refizemos toda a tese, tendo em atenção o despacho doutoral em referência.

CAPÍTULO I

Uma questão de fé

No meio da crise financeira de 2007/9, as classes médias de todo o mundo – mas, sobretudo, da América e da Europa – reapercebem-se que não é apenas o Estado que as ameaça com os impostos, ditos «usurários», com a corrupção e com a incompetência generalizada.

– Não!

Aperceberam-se, também, que as suas poupanças estão ameaçadas nos bancos – ainda por cima geridos por políticos próximos dos governos –, que as suas pensões podem estar ameaçadas nas seguradoras.

Como há quase cem anos não se via[4], vacas sagradas do sistema financeiro, arrogantes e implacáveis, vão à falência e os seus administradores são despedidos «como ladrões e incompetentes», ainda que cobertos por «pára-quedas de ouro». A maior seguradora da América (AIG) entra em colapso, pondo em causa os fundos de pensões, só se "safando" com a nacionalização e uma injecção de fundos de 85 mil milhões de dólares – quase 50% do PIB português.

Mas, o que é isto? – «Roubam-nos» com os impostos, agora «roubam-nos» as poupanças, «ameaçam» as pensões e ainda por cima, as nossas aplicações no mercado de capitais «desaparecem»? – O dinheiro está a desaparecer?

E finalmente, a solução do sistema, à falta de melhor – o custo de oportunidade –, acabou por ser a socialização dos créditos de alto risco, depois de devidamente garantida a privatização de lucros e de bónus, nas principais entidades financeiras americanas. De algum modo assistiu o mundo à proposta da maior transferência de recursos [700 mil milhões de dólares, quase o

[4] Desde a Crise de 1929

equivalente a três vezes o PIB português] dos contribuintes para Wall Street, melhor dito, de todo o mundo para quatro instituições financeiras que geriram sem as mínimas regras prudenciais recursos que não eram seus, a escassas seis semanas das eleições presidenciais americanas. Uma solução típica, a primeira de uma série, esta, mesmo, sem garantia de contrapartida, igual a todas as soluções encontradas para crises financeiras anteriores – a intervenção pública. É certo que a crise de 2007/9 não é a de 1929, nem que seja pela simples razão da envolvente política, social e ideológica já não ser a mesma. Mas, para alguns, o Planeta está a acordar para a realidade do próprio capitalismo e da outra face da desregulamentação e aqui, o excesso é o mesmo de 1929.

Para outros, o que está em causa é exactamente a disfuncionalidade de um sistema que vicia o capitalismo, que manipula o liberalismo, criando abusos, contornando a lei e as regras do mercado, fazendo com que os mais ricos fiquem mais ricos e os mais pobres paguem, através de impostos, exactamente aqueles que pagam impostos, as decisões de gestão. A solução aparece logo, não como pacote mas como quadro de condenação moral: «O que é necessário é mais transparência e menores lucros para os bancos». Mas, sobretudo, regulação; regulação das actividades parabancárias e, principalmente, dos veículos de *brockerage* imobiliária, dos bancos de investimentos não controlados pela Fed, onde começou a crise e o «laxismo» do sistema foi evidente, no descontrolo das franjas...

Porém, ao contrário de outras crises financeiras, como as dos anos oitenta, o problema não é regulação a mais. Desta vez é regulação a menos, até que proximamente se descubra as desvantagens dessa mesma regulação. Depois da guerra e exactamente para garantir os depósitos e as poupanças dos clientes, as instituições financeiras tinham sido impedidas de fazer negócios próprios de risco: – não podiam entrar no imobiliário nem ter carteira de acções relevante.

O seu negócio era intermediação entre poupanças e investimento, era na margem do crédito e com os fundos que captavam directamente, que faziam o seu negócio e tinham os seus resultados calvinamente razoáveis. O excesso foi esse e foi isso que acabou em 21 Setembro de 2008, quando os dois últimos bancos de investimento de Nova Iorque foram autorizados a converterem-se em holdings, passo para passarem a bancos universais e ficarem debaixo da supervisão da Federal Reserve.

O pesadelo continuou e foram precisas intervenções concertadas mundialmente, que envolveram mais de cinco triliões de dólares num segundo momento e que transformaram o bail-out inicial num verdadeiro buy-out do sistema financeiro do Ocidente, no que se convencionou

chamar o *Plano Gordon Brown* [em homenagem ao primeiro-ministro britânico, Gordon Brown, que o concebeu e implementou na Europa, sendo depois seguido pelos EUA e pela UE].

São estas algumas das tais realidades que a Nova Economia Política deve abordar e que, infelizmente, só agora começam a ser entendidas pela comunidade política e financeira, muito embora, desde o século XIX, muita literatura científica se tenha produzido.

1.1. Um erro de cálculo ou a força do lobbying

Um par de dados ilustra o fenómeno. No ano de 2000, construíram-se, nos EUA, 1,5 milhões de casas, mas, em Janeiro de 2006, o número superava já os 2,3 milhões de casas, o que supõe um aumento de cerca de 50% num quinquénio apenas. Desde logo muito mais que o crescimento da população americana. No caso de Portugal existem cerca de quatro milhões de famílias e mais de oito milhões de fogos, um crescimento sobretudo nos últimos oito anos. E aqui entra a opinião de um dos maiores críticos de Greenspan, o Prémio Nobel Joseph Stiglitz, para quem o antigo presidente da Reserva Federal não se deu conta a tempo do que necessariamente iria acontecer. E em lugar de endurecer a política monetária para evitar a formação de uma bolha imobiliária, o que fez foi manter os juros artificialmente baixos e, quando viu o risco, já era demasiado tarde. Na Europa, países como Portugal, que pertencem à União Económica e Monetária, viram por efeito dessa política monetária de juros baixos aumentar o endividamento das famílias para níveis superiores a 140% do PIB, o que ajudou a compor os resultados dos bancos, mas naturalmente criou uma situação insustentável e acelerou o processo de proletarização ou empobrecimento das classes médias.

A bolha estalou – o *credit crunch,* por causa do *subprime* americano – quando o mundo descobriu que o sistema financeiro americano emprestava dinheiro a quem o não podia pagar de volta, o que desencadeou uma crise de confiança nos bancos que paralisou o mercado interbancário, fazendo subir as taxas de juro, ao mesmo tempo que levou os investidores a desconfiarem da qualidade do papel dos bancos, arrastando a queda das bolsas e a consequente necessidade adicional de capital por parte das instituições financeiras e das empresas com grandes carteiras e dependentes do crédito – e com ela o cimento do capitalismo financeiro, que se conheceu desde o início dos anos noventa do século XX, quando o presidente George Bush (pai) aprovou a Lei de Modernização dos Serviços Financeiros, com Greenspan na crista da onda.

Rompia-se a tradição *proteccionista* [para os depositantes e os accionistas] inspirada pela Grande Depressão. A Lei Glass-Seagall [de 1933] impôs uma radical separação entre as actividades de banca comercial e as operações de banca de investimento. Os bancos, inclusivamente, foram privados de oferecer vários produtos financeiros e de seguro aos seus clientes, sempre que a supervisão ficava a cargo do próprio Estado e não de agências especializadas.

Este modelo de banca foi o que se quebrou em 1999 com a aprovação da Lei Gramm-Leach-Blieley, que permitiu às companhias detentoras de acções bancárias converter-se em sociedades holding, que, por sua vez, podiam fazer qualquer tipo de actividade financeira, sem efectiva supervisão do banco central. Esta *desbanqueterização* do próprio crédito, mas sobretudo dos produtos de poupança sofisticados, permitida, nos últimos 20 anos, por Greenspan nos EUA [e repetida na Europa embora sem os exageros imprudentes de Wall Street], permitiu criar um «mercado financeiro na penumbra», opaco à supervisão [nos EUA à Fed, ou ao Banco de Portugal, em Portugal].

E como passou a ser tema da própria campanha eleitoral de 2008 entre Barack Obama e McCain, não restou a ninguém dúvida de que, com a capacidade de influência da classe política de Washington, a Fed poderia ter tido muito mais poderes, como depois se reivindicou. Entidades com poucos capitais próprios assumiram riscos inimagináveis, criaram «crédito tóxico» que, finalmente, lhes estalaram nas suas próprias mãos. Ou melhor dito, nas mãos de todos nós, cidadãos do mundo, com a maior crise global desde os anos trinta do século passado.

De algum modo se percebe que a total desregulamentação permitiu desenvolver a actividade financeira, actividade que naturalmente é de risco – é a própria natureza da actividade financeira – e que depois em face do excesso entra em colapso.

É fundamental este entendimento para chegarmos ao nosso tema, porque a partir desta crise dos créditos imobiliários de alto risco – subprime – americanos, o Mundo não será o mesmo e, sobretudo, não irá crescer ao mesmo ritmo, pelo menos não criará moeda ao mesmo ritmo.

E não seria o mesmo, porque a pretexto da crise, se reforçou substancialmente a intervenção pública, o papel do regulador que passa a ser também mais um agente do mercado, sem que isso efectivamente tenha resolvido a insuficiência de capitais próprios das instituições

financeiras privadas e, sobretudo, sem que isso tenha trazido confiança ao mercado, que, neste caso concreto, significava os bancos emprestarem dinheiro uns aos outros.

Mas mais que isso, porque o sistema tende a responder à regulamentação engenhosamente, o que significa ampliar o dinheiro não controlado pelas entidades de regulação, por exemplo, fazendo crescer as actividades dos centros financeiros *offshore*, onde já estão domiciliados cerca de 11 triliões de dólares americanos em poupanças de particulares e outro tanto de empresas, num modelo nascido em 1934 na Suíça e que nos últimos anos viu crescer o número de 4 para 73 paraísos fiscais [o *offshore* da Madeira é o exemplo em território português dessa desregulamentação parcial, que implica a ausência de impostos e uma ténue supervisão bancária e policial, recente e por causa da luta contra o terrorismo, mas onde o não pagamento de impostos é substituído praticamente pela mesma medida pelas comissões que se pagam aos bancos, pelo que deveria servir, portanto, sobretudo, para «lavar dinheiro do terrorismo, do crime organizado ou da corrupção» e não, como acontece generalizadamente, para refúgio de negócios e margens que poderiam ser legais ou poupanças legítimas]. No fundo uma economia com instituições que fazem a ligação entre as economias lícita e ilícita.

Essa economia, segundo John Christensen, do Secretariado Internacional da Rede pela Justiça Fiscal[5], no artigo *Paraísos fiscais e corrupção – uma luta global*[6], «fornece infra-estrutura habilitadora de bancos, escritórios jurídicos e contabilísticos, pequenas assembleias legislativas e pequenos sistemas judiciários e intermediários financeiros associados – que se combinam para servir de «interface extraterritorial [*offshore*]» entre as economias ilícita e lícita[7].

Tal interface tem estimulado e facilitado a fuga de capitais dos países pobres para os ricos em escala verdadeiramente assombrosa. Tem facilitado, também, a sonegação fiscal, deslocando a carga tributária do capital para o trabalho e contribuído significativamente para aumentar a desigualdade.

Finalmente, tem afectado a integridade dos sistemas fiscais e o respeito pelo *Estado de Direito*. Os negócios secretos e os tratamentos especiais enfraquecem a própria democracia. A

[5] Rede de Justiça Fiscal. Acedido em 12 de Julho de 2006 em www.taxjustice.net

[6] Christensen, J. (2007). Paraísos fiscais – Uma Luta. Acedido em 12 de Julho de 2008 em: http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/social-watch2007/Social%20Watch%202007%20-%20paraisos%20-%20John%20Christensen.pdf

[7] Para análise pormenorizada sobre as origens dos paraísos fiscais e seus vínculos com a economia mundial (Hampton, 1996).

interface extraterritorial distorce os mercados globais em prejuízo da inovação e do espírito de empreendimento, diminuindo o ritmo do crescimento económico ao prover recompensas sem esforços e ao desviar investimentos. Essa é uma das principais causas do crescimento da corrupção que funciona por meio de um conluio entre intermediários financeiros do sector privado e os governos dos Estados que abrigam as actividades dos paraísos fiscais.

Eva Joly refere-se aos paraísos fiscais como o alvo principal do debate sobre a corrupção, argumentando que «não existe nada mais importante para pessoas que querem enfrentar a pobreza no mundo que rastrear os fluxos de dinheiro sujo e impor sanções aos territórios que não cooperam com esse processo» (Eva Joly, 2007).

O segredo extraterritorial – criado por leis de segredo bancário ou por arranjos jurídicos e práticas bancárias *de facto* – é uma barreira importante para rastrear os fluxos de dinheiro sujo e enfrentar as actividades corruptas.

Esse segredo impede a investigação das actividades dos centros financeiros extraterritoriais por parte de autoridades externas, facilitando a lavagem de dinheiro de grande espectro de actividades criminais e corruptas – incluindo fraude, desvio de dinheiro, roubo, suborno, tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas, falsificação, uso de informações privilegiadas, emissão de notas fiscais falsas, alteração na formação dos preços de transferência e sonegação fiscal[8]. Para incorporar o dinheiro sujo às transacções comerciais, esquemas complexos são concebidos, disfarçando o lucro do crime e da sonegação fiscal com a utilização de estruturas extraterritoriais.

«Os métodos de lavagem de dinheiro variam drasticamente, desde o relativamente simples e de baixo nível até cenários comerciais altamente estruturados e complexos ou transferências de dinheiro para o exterior. É cada vez mais identificada a infiltração de criminosos em negócios legítimos. Nenhuma dessas pessoas poderia realizar essas actividades se não fosse pelos advogados, contadores, assessores financeiros e similares que, conscientemente, ajudam-nas a lavar e a esconder activos.»[9]

[8] (Hampton, 1999).
[9] Superintendente detective Des Bray, da Divisão de Crimes Comerciais e Electrónicos entrevistado por Sam Riches. (2007).

Tenha-se em conta que, segundo Christensen, «pelo menos US$ 1 trilião [mil biliões][10] de dinheiro sujo entra, anualmente, em contas dos paraísos fiscais – cerca de metade desse montante tem origem nos países em desenvolvimento» (Baker, 2005). Apesar das numerosas iniciativas contra a lavagem de dinheiro, o índice de fracasso no rastreamento dessas operações é assombrosamente alto. Segundo um banqueiro suíço, somente 0,01% do dinheiro sujo (dinheiro obtido, transferido ou utilizado ilegalmente), que passa pela Suíça, é detectado[11]. É improvável que a situação seja melhor em outros centros financeiros *offshore*. As técnicas utilizadas para sonegar impostos e lavar dinheiro sujo incluem mecanismos e subterfúgios financeiros idênticos: paraísos fiscais, empresas e fundos *offshore*, fundações, bancos correspondentes, directores interpostos, transferências electrónicas fictícias, etc.

Instituições legais que receberam da sociedade *status* especial e privilégios foram subvertidas e usadas para fins totalmente distintos. Por exemplo, os objectivos originais dos fundos fiduciários (*trust*) eram proteger cônjuges e outros membros da família que não podiam cuidar de seus próprios negócios e, também, promover causas beneficentes.

Por mais incrível que possa parecer para pessoas não familiarizadas com a economia *offshore*, fundos beneficentes são regularmente criados nos paraísos fiscais para servirem de «sociedades de propósito especial» e serem utilizados no planeamento internacional de impostos, escondendo activos e obrigações *offshore* – como aconteceu nos casos da Enron e da Parmalat[12].

O notável crescimento da economia extraterritorial, desde meados da década de 1970, uma das realidades acentuadas pela terceira globalização, revela a grande linha de fractura no processo de liberalização financeira. Enquanto o capital se tornou quase totalmente móvel, os sistemas para regular e supervisionar os fluxos internacionais de dinheiro sujo são quase todos de base nacional. «Não é surpreendente», dizia Christensen, «que o resultado tenha sido um crescimento maciço dos fluxos internacionais de dinheiro sujo – muitas vezes assumindo a forma de notas fiscais comerciais falsificadas e alterações na formação dos preços de transferência entre subsidiárias de multinacionais».

A maior parte desse dinheiro é lavado por intermédio de complexas estruturas escalonadas que operam no sistema bancário global, nomeadamente através do esquema de derivados que

[10] (Hampton, 2007). Acedido em 11 de Novembro em http://rbrasil.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/social-watch-2007/Social%20Watch%202007%20-%20paraisos%20-%20John%20Christensen.pdf .
[11] (Baker, 2005, p. 174)
[12] (Brittain & Catlin, 2005, pp. 55 e 76)

agravaram os prejuízos [cerca de 15 triliões ou 40% do valor dos mercados de capitais mundiais] do sistema financeiro global no colapso de 2008. Montantes enormes estão envolvidos, especialmente no caso dos países em desenvolvimento, com tendência à fuga de capitais. As estimativas de fuga de capital da África variam consideravelmente, mas, segundo a União Africana, US$ 148 biliões deixam o continente a cada ano, em fluxos de dinheiro sujo[13].

A maior parte dos analistas concorda que o fluxo de saída de dinheiro sujo originado em África tende a ser permanente, indicando que entre 80% e 90% desse fluxo permanece fora do continente[14].

É actualmente possível concluir que a África subsariana é credora líquida do resto do Mundo, no sentido de que seus activos externos [montante da fuga de capitais] excedem os passivos externos [dívida externa][15]. O problema é que grande parte dos activos está em mãos privadas, enquanto os passivos pertencem aos cidadãos dos países africanos.

É, neste contexto, que o problema dos centros financeiros extraterritoriais se torna relevante em matéria de corrupção. Mas tenha-se em atenção, que, ao contrário, no mundo desenvolvido, exactamente porque é apenas um negócio para os bancos e não necessariamente para os aforradores – muitos deles apenas pretendendo conservar a fortuna – são as instituições financeiras que facilmente cativam qualquer cliente a transferir as suas aplicações para um *offshore*, onde verdadeiramente a parte mais significativa da eventual evasão fiscal se vai traduzir em pagamento do serviço bancário e comissão de gestão. Mal ou bem, em crises como a de 2007/9, uma política pública orientada para a captação/repatriamento desses fundos, nomeadamente, com medidas fiscais competitivas, pode, muitas vezes, ajudar a atenuar o problema de falta de liquidez das instituições.

Não se tenha ilusões quanto à subsistência de mecanismos *offshore*, sobretudo agora, numa época de globalização e quando parece impossível o retorno ao *novo mercantilismo* – ainda que alguns o considerem mais eficiente. [16] Haverá sempre mercado *offshore*, num barco

---

[13] (Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África, 2006, p. 14).

[14] Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África (2006) e Raymond Baker, do Centro de Políticas Internacionais – Center for International Policy – Washington, citado por um testemunho oral dado ao Grupo Parlamentar Multipartidário sobre a África em Janeiro de 2006.

[15] (Boyce & Ndikumana, 2005).

[16] Roger D. C. & Lee1, S (2008) *Efficient Mercantilism?* In Revenue-Maximizing Monopolization Policies as Ramsey Taxation, May 30, 2008, onde se refere o seguinte *Abstract*: «The economics literature on mercantilism tends to emphasize gold hoarding and external barriersto trade as defining characteristics. Medieval institutions, however,

algures no oceano ou num satélite à volta do planeta. Basta uma caixa postal onde a regulação estatal e mundial não cheguem…

O que é certo é que, a seu modo, o sistema bancário americano, depois desta crise de 2007/9, aproxima-se mais do sistema financeiro europeu, sobretudo porque se assiste a um certo recuo americano, numa espécie de desforra keynesiana contra a vitória de White em Bretton Woods em 1944[17]. Do mesmo modo que a recessão global aproximará os modelos mais «estatistas», como o russo ou o chinês, também dos sistemas mistos europeus. Pelo simples facto que eles podem ter petróleo [caso da Rússia] ou superávit comercial, mas precisam do sistema financeiro mundial a funcionar e, em última análise, quando a confiança numa moeda é baixa há sempre a força das armas para a impor, o que, no início do século XXI, significa que as finanças dolarizadas estão para continuar sob pena do colapso da economia mundial e o regresso a uma «economia de troca», como se assistiu em 1997, na Argentina, com o colapso do peso.

E por isso, há que desde já estar atento porque o «trânsito» entre a elite financeira e a elite política vai ser menos perceptível ao comum dos cidadãos, deixando a actividade declarada e legalizada de lobby para entrar no mundo obscuro da corrupção e do tráfico de influências.

Apesar da globalização estar em marcha, desde a desregulamentação financeira (1991), só possível depois das revoluções tecnológicas nas telecomunicações e no sistema bancário da década de oitenta e da revolução da internet, na década de noventa do século XX e, sobretudo, depois da adesão da China à Organização Mundial do Comércio, já no milénio actual, os sistemas financeiros mantiveram as suas características tradicionais, que lhe vinham da história política da primeira metade do século XX.

Fundados em convicções liberais proclamadas na sua Constituição Política e na declaração dos Direitos do Homem, a América sempre reconheceu a iniciativa privada e o direito à livre

---

included a host of internal barriers to trade as well as external ones. Moreover, monopoly privileges and high offices were often for sale. In this paper, we analyze how a stable unitary government's regulatory policies may be affected by revenues and other services generated by the efforts of rent seekers.
Competition for monopoly privilege can be a significant source of government revenue that augments tax revenues, especially in settings in which collecting «ordinary» tax revenues is problematic. Our analysis provides a possible political-economy explanation for relatively successful authoritarian states that have relatively little corruption, but many internal and external barriers to trade. A revenue-maximizing government encourages greater monopolization than is compatible with economic efficiency, but sells monopoly privileges in a manner that promotes innovation and partially accounts for the deadweight losses associated with monopolized markets».

15 Cf. Anexo V

propriedade e à própria natureza privada do seu sistema bancário, nunca chegando a estar em causa, mesmo quando o colapso do sistema financeiro assente no dólar mandou que novas regras de intervenção fossem implementadas, nomeadamente com a nacionalização dos bancos centrais na Europa depois da II Guerra Mundial.

Reinventado a partir da Grande Guerra e redefinido depois na União Económica e Monetária [no Tratado de Maastricht, dito também, como o Tratado que instituiu a União Europeia, assinado a 7 de Fevereiro de 1992 e que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993], o sistema financeiro europeu foi sempre uma extensão do próprio poder político, uma espécie de instrumento microeconómico das políticas dos Estados, havendo uma concertação informal e permanente entre as associações de bancos e o poder político, nomeadamente, o executivo.

Como resposta à Guerra, a futura OCDE haveria de considerar o modelo da intervenção pública na gestão, mas também no escoamento dos fundos do Plano Marshall, criando assim sectores de predomínio ou mesmo exclusividade de produção pública, designados no nosso Direito Constitucional [Constituição Política da República Portuguesa de 1976] por sectores estratégicos.

Ao choque petrolífero e subsequente crise financeira e económica[18], foi ainda mais nacionalizações, o que geraria maior ineficiência, menos iniciativa no sistema e estagnação económica. A solução de bombear liquidez para os mercados e permitir o aumento imoderado dos salários acabou por gerar um empobrecimento das classes médias por via da inflação e por retrair ainda mais o investimento e consumo pelo efeito Fisher [que analisa a correlação entre taxas de juros e inflação] traduzido na subida do preço do dinheiro.

O efeito conjugado destas duas realidades [estagnação e inflação], provocadas pela irresponsável intervenção pública no mercado, foi a estagnação, que provocou um acelerado empobrecimento das classes médias europeias, enriquecidas ou criadas desde a II Grande Guerra, com o acentuar dos fenómenos de terciarização e urbanização no mundo ocidental.

[18] Ver também a sua relação com o ambiente de confiança: "Em Outubro de 1973, a Síria, o Egipto e algumas tropas iraquianas encetaram um novo ataque militar a Israel com o objectivo de recuperarem alguns dos territórios perdidos em conflitos anteriores (Guerra de Yom Kippur). Pese embora os países árabes tenham comunicado, desde logo, que iriam descontinuar o fornecimento de petróleo para qualquer nação que apoiasse Israel, os países do Ocidente, os EUA e a Europa Ocidental, e o Japão não negaram o apoio militar e como forma de punição, os países árabes declararam um embargo à produção de petróleo."

E é este fracasso que vai, exactamente, dar novo vigor aos neomonetaritas e à escola de Chicago, com Hayek à frente[19].

Chegamos, assim, ao *credit crunch* de 2007/9 com um sistema financeiro mundial onde predominam e coexistem três modelos: (1) o modelo americano, onde há iniciativa privada e os bancos são privados; (2) o modelo chinês, onde há iniciativa privada mas não há propriedade privada dos bancos; e (3) o modelo misto, onde há iniciativa empresarial privada e banca privada, onde o Estado directa ou indirectamente detém posições de capital, e que coexiste com a banca pública ou parapública [Caixas de Crédito ou Mútuas de Crédito ou banca cooperativa], que não pode ser comprada ou vendida no mercado de capitais e em que há uma proximidade das instituições por parte dos supervisores, ao mesmo tempo que, para além de servirem de intermediários entre a poupança e o investimento, os bancos privados servem de instrumento público para as políticas microeconómicas do Estado [por exemplo, é através dos bancos que se faz o apoio financeiro às PME].

Ora, é convicção popular que o modelo que dá mais poder ao Estado é, necessariamente, o mais corrupto e por isso, também o mais frágil. Mas, o que se verificou, com a crise financeira de 2007/9, ao contrário, é que foi o modelo mais desregulamentado – o americano – que entrou em

[19] F. Hayek foi um dos expoentes da «Escola Austríaca de Economia» e um dos mais importantes pensadores liberais do século XX. Conhecido internacionalmente por suas contribuições importantes no campo da economia, a partir dos anos 40 passou a ser igualmente respeitado pelas novas visões que trouxe ao pensamento liberal, nos campos jurídico, político, filosófico e histórico. Embora quando muito jovem, em Viena, tenha sido socialista, ao travar contacto com os trabalhos *Ludwig von Mises*, em 1922, diz ter percebido «... como estava no caminho errado. (Aliás, foram os dois os únicos académicos que anteciparam a crise de 1929 exactamente pelo análise do excesso de liquidez)». Em 1944 publicou o best-seller «O Caminho da Servidão» (*Road to Serfdom*). O livro foi um brado de alerta contra os movimentos políticos (da esquerda e direita) que então se expandiam na Europa continental, obra que dedicou a seus «amigos socialistas de todos os partidos». Hayek procurou mostrar que a tendência de substituir-se a ordem espontânea e infinitamente complexa de mercado por uma ordem deliberadamente criada pelo engenho humano e administrada por um sistema de planeamento central acabava resultando inexoravelmente no empobrecimento e na servidão. A carreira de Hayek desenvolveu-se em quatro fases. De 1927 a 1931, dos 28 aos 32 anos de idade, foi director do Instituto Austríaco de Pesquisas Económicas e de 1929 a 1931, professor de Economia na Universidade de Viena, onde seguiu a tradição de Menger, Wieser, Böhm-Bawerk e Mises. Em 1931, foi convidado a assumir uma cátedra na London School of Economics, onde permaneceu até 1950; tornou-se cidadão britânico em 1938. (Durante a II Guerra foi transferido para a Universidade de Cambridge, quando conviveu com Keynes.) No ano de 1950 Hayek aceitou uma cátedra na Universidade de Chicago, o mais famoso centro americano de especialistas que defendem a economia do mercado livre. Permaneceu em Chicago até 1962. De 1962 a 1969, ocupou uma cátedra em Freiburg, base académica do professor Eugen Böhm-Bawerk, onde foi Professor Emérito. O trabalho académico de Hayek (com excepção de sua contribuição para a psicologia), divide-se em três partes: a primeira, teoria económica; a segunda, problemas de economia política; a terceira, filosofia política e teoria do direito. Recebeu o Prémio das Ciências Económicas (imprecisamente chamado de «Nobel de Economia») em 1974 por seu trabalho pioneiro na teoria da moeda e flutuações económicas e pela análise penetrante da interdependência dos fenómenos económicos, sociais e institucionais, muitas de suas ideias foram aplicadas no governo da primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-1990) e depois do 40.º presidente dos EUA Ronald Reagan (1981-1989), dando origem ao movimento de desregulamentação do sector financeiro que se traduziria na livre circulação de capitais e toda a inovação de instrumentos financeiros que consubstanciou a revolução bancária da década de oitenta do século XX.

colapso primeiro, exactamente porque mascarou os fundamentais da economia, violou as regras básicas da livre concorrência e as regras saudáveis da selecção natural no mercado, apoiado num sistema de garantias estatais ou para estatais – Fannie Mae and Freddie Mac – e opacos sistemas de securitização e de produtos de poupança derivados, que acabaram por esconder a fraude na avaliação do risco de crédito, mas que proporcionaram resultados aos accionistas e sobretudo bónus aos gestores.

O próximo modelo a entrar em colapso pode bem ser o chinês, que financiou toda a expansão económica da China – transformada com a globalização em fábrica do mundo – sem ter acautelado o repagamento, nem mesmo os juros. O desenvolvimento das classes médias chinesas, por um lado, o abrandamento económico global no final de 2008 e o facto do superávit da balança de pagamentos chinesa estar a ser investido significativamente em obrigações do tesouro americanas – em dólares – para pagar as nacionalizações e suportar o défice sistemático das contas públicas; por outro, num ambiente de esvaziamento psicológico depois do sucesso dos Jogos Olímpicos de Verão de 2008, pode ser o cocktail anunciado para o crash do sistema financeiro chinês. E como resposta, provavelmente a criação de instituições de supervisão e controlo mais distantes do poder político podem bastar para trazer de volta a confiança dos investidores e salvar a pele da elite dirigente, sempre suspeita de corrupção nas decisões que toma.

Curiosamente, é de novo a aproximação ao «modelo misto europeu», que vai estar em causa. Seja porque desresponsabiliza a acção da elite que domina o aparelho do Estado, como será seguramente na China, seja porque desresponsabiliza a omissão da elite dirigente do governo, como é o caso dos EUA. Mesmo a solução encontrada de buy-out, da primeira crise financeira da globalização, desenhada por ingleses, em contraponto ao «deixar falir instituições bancárias significativas», como aconteceu nos EUA em Agosto de 2008 ou ao isolamento de activos tóxicos, através da compra por parte de fundos públicos, o chamado *Plano Gordon Brown,* que um pouco por todo o mundo se adoptou, é já a ideia desse modelo misto europeu. Só em Inglaterra é que poderia nascer tal solução, aliás transporta depois para o *Plano de Paris* [adoptado no primeiro Conselho excepcional de presidentes e primeiros-ministros da Eurozona, em 12 de Setembro de 2008], fazendo lembrar as razões de Churchill – foi o primeiro a definir o problema e a equacionar a solução da Guerra-Fria – sobre a ameaça soviética no final da II Guerra Mundial.

A crise de 2007/8 globaliza também os sistemas financeiros mundiais, no sentido em que os tornará mais parecidos, vingando aquele que já nasceu do compromisso, o modelo europeu do pós-guerra. Um modelo que não entrega a nenhum automatismo a decisão económica e que dá ao decisor público um papel relevante, donde capacidade discricionária.

Haveria outra solução?

Haveria sempre, mas o ritmo e a moda acabaram por ditar as soluções keynesianas, numa altura em que o ciclo do crescimento económico estava já a abrandar e o mundo caminhava a passos de gigante para a recessão mundial. Apesar de tudo isso, nem era novo: nos últimos trinta anos já nem eram os pobres a empobrecer, como se vira no pós-guerra. Mas, foi mesmo a alta classe media [os *Henry`s* – «higt earnings, not rich yet»] que pagaram a crise, aqueles que deixaram de poupar e que trabalham apenas para sustentar as suas famílias, com a renda dessas classes médias a cair para níveis significativos[20], quando as classes altas atingiram níveis de riqueza inimagináveis com a globalização. Foram as classes médias as perdedoras nos últimos 25 anos de transferência das poupanças dos trabalhadores do Ocidente para os países produtores de matérias-primas e de produtos manufacturados. São as classes médias a pagar o défice comercial e o público e finalmente são as classes médias a pagar o *bailout* de 2008. De certo modo esta é a primeira proposição ética que o colapso do capitalismo global implica, de onde a resposta necessária foi com o Presidente eleito Barack Obama – das casas [com hipotecas], do seguro de saúde e das obras públicas para reanimar a economia e colocar de novo a classe média a consumir e relançar Economia.

Por outro lado, a crise financeira global veio recolocar o problema da «democracia e o sistema bancário» e as questões de corrupção inerentes ao Poder. O próprio colapso do capitalismo financeiro, depois do capitalismo comercial e industrial, não era evidente quando começou a globalização. Com o fim do princípio democrático na economia monetária [representado pelo padrão ouro, onde os aforradores se refugiavam quando os juros eram baixos ou quando não havia confiança no sistema bancário], e a sua substituição pela política monetária dirigida pelos governos, primeiro [de Bretton Woods a 1981] e, depois, por bancos centrais autónomos [cuja política se pautava, sobretudo, pelo controlo da inflação, conforme ficou consagrado no Tratado da União Europeia (TUE) – conhecido também como Tratado de

[20] Tully, S. (2008). *Look ho Pays for the Bailout.* USA: Fortune, vol. 185, no 8, pp 51-57.

Maastricht por ter sido assinado nessa localidade holandesa, constitui uma pedra angular no processo de integração europeia, pois, ao modificar e completar o Tratado de Paris de 1951 que criou a CECA, os Tratados de Roma de 1957 que constituem a CEE e o EURATOM, e ainda a Acta Única Europeia de 1986, ultrapassa, pela primeira vez, o objectivo económico inicial da Comunidade [constituir um mercado comum] dando-lhe uma vocação de unidade política e criando as bases da União Económica e Monetária – mostra que a regulação pública foi um erro, só justificado pela vontade dos governos em controlar o sistema financeiro e usá-lo em benefício das políticas estatais e da hegemonia da superpotência que ganhou a Guerra].

As conferências de Bretton Woods, definindo o Sistema Bretton Woods para a gestão da economia internacional, estabeleceram em Julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados. O Sistema Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história da humanidade, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objectivo gerir as relações monetárias entre Estados independentes.

Preparando-se para reconstruir o capitalismo mundial enquanto a II Guerra Mundial ainda grassava, os 730 delegados de todas as 44 nações aliadas encontraram-se no Mount Washington Hotel, em Bretton Woods, New Hampshire, para a Conferência monetária e financeira das Nações Unidas. Os delegados deliberaram e, finalmente, assinaram o Acordo de Bretton Woods [*Bretton Woods Agreement]* durante as primeiras três semanas de Julho de 1944, definindo um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política económica internacional, com destaque para a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento [International Bank for Reconstruction and Development ou BIRD, mais tarde dividido entre o Banco Mundial e o Banco de Pagamentos Internacionais] e o Fundo Monetário Internacional.

Mas as principais disposições do Sistema Bretton Woods foram, principalmente, a obrigação de cada país adoptar uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio das moedas dentro de uma banda determinada — mais ou menos um por cento [o dólar passou a ser a moeda forte do sistema financeiro mundial]; em termos de ouro e, em segundo lugar, a provisão pelo FMI de meios financeiros para suportar dificuldades temporárias de pagamentos dos Estados. Embora a maioria dos Estados, desde a primeira guerra, já não aceitassem a convertibilidade do ouro, o certo é que só em 1971, diante de pressões crescentes na procura global por ouro, é que Richard Nixon, então Presidente dos Estados Unidos, suspendeu unilateralmente o sistema de Bretton Woods, cancelando a conversibilidade directa do dólar em ouro.

Ora esta medida, aparentemente de defesa, veio a ser decisiva para entregar totalmente à regulação estatal e política a política monetária. Enquanto houve padrão ouro, os cidadãos eram parte do sistema financeiro, no sentido em que as milhões de decisões tomadas pelos agentes económicos – empresas ou famílias – acabavam por ter influência na quantidade dos depósitos e portanto na disponibilidade de recursos das instituições, que normalmente emprestavam, tendo em conta a relação com os recursos captados ou disponíveis [via crédito interbancário, mercado da dívida ou facilidades no Banco Central].

A partir do momento em que deixa de haver a intervenção dos agentes económicos, passa a ser o Estado a regular aquele que deveria ser o véu monetário e, portanto, a definir a quantidade de crédito disponível nas economias. É este crédito que vai facilitar o investimento público e o consumo do Estado, induzindo os efeitos multiplicadores e propulsor, respectivamente, na economia, sem que o contribuinte sinta logo na carga fiscal o aumento do endividamento do Estado. A utilização keynesiana da moeda para os negócios públicos acaba por facilitar transferências de recursos mais rápidas entre o Estado e algumas empresas, nomeadamente de obras públicas e armamento – no caso americano –, o que vai permitir, sobretudo, um período de crescimento económico até ao Choque Petrolífero de 1974 na casa dos 8%, valores que nem a revolução industrial conseguiu igualar na Europa.

Mas, a partir do momento em que passam a ser os Estados a negociar câmbios e ao mesmo tempo a definir a política monetária, obviamente, o poder da elite dirigente aumenta, ficando naturalmente por apurar a capacidade de autocontrolo do próprio sistema.

Com o padrão ouro não eram possíveis os níveis de crédito que permitiram o relançamento da Europa, mas com isso os depositantes ficaram credores da confiança que o sistema lhe transmitia, abrindo-se a porta à facilidade. Do fim do padrão ouro à desregulamentação dos mercados financeiros é um passo, que vai permitir, depois da revolução das telecomunicações e da revolução bancária na década de oitenta do século XX e da galáxia da internet na década seguinte, os enormes crescimentos globais, típicos da globalização, embora o Ocidente passe a crescimentos frágeis, sempre mais reduzidos em medida por década [chegando a uma média anual de 2% na primeira década do século XXI, contra os cerca de 8% a meio do século passado].

É este sistema que falha em 2007/9 e o discurso ideológico das nacionalizações [para resolver problemas de solvabilidade e obrigar a indústria bancária a emprestar dinheiro às empresas e às famílias e deste modo contrariar a recessão] e da solução do Estado para resolver a crise, traduzido depois no *Plano Gordon Brown,* veio exactamente trazer à actualidade a necessidade de revisitar Hayek e a sua preocupação com o mecanismo de intervenção pública, que conduzem sempre à ineficiência e ao desperdício.

Por isso o mundo mergulha numa crise profunda, por mais de uma década, da qual só sairá quando os agentes económicos tiverem alternativas monetárias confiáveis – que não podem ser nem a cocaína ou a heroína e muito menos o petróleo, exactamente, por causa do nível da procura global.

A democratização da política monetária, no sentido da redução da acção dos Estados e dos bancos centrais ou, melhor, no sentido da participação do mercado, dos milhões de agentes que, todos os dias, movimentam moeda, conjugado com regras de solvabilidade prudentes, nomeadamente relacionando o volume de crédito com os recursos disponíveis pelos bancos, a supervisão eventualmente global, graças ao reforço do papel do Fundo Monetário Internacional, maior transparência nos *offshores* e nos nas diversas instituições de perfil financeiro [como títulos securitizados, alguns colaterais ou os *hedge funds* e os fundos soberanos[21]] e a exclusão da confusão da actividade bancária com as de tradding em sede de sistema bancário, passou a ser, portanto, o imperativo europeu [Conselho Europeu de Paris, em Outubro de 2008] mas também do resto do mundo, para sair do marasmo da crise económica a que o colapso do sistema financeiro conduziu e as nacionalizações, ainda que parciais dos bancos, conservou no tempo.

Tenha-se como relevante que o que fica sempre claro – e o que levou ao colapso financeiro de 2007/9 e as medidas para combater a crise, infelizmente, também o demonstraram – é que os governos não decidem de acordo com o interesse comum, mas no sentido dos interesses do grupo que domina o Estado em cada momento [Hobbes, Musgrave, etc.] e, por isso – essa tem sido a nossa história politica depois da revolução francesa –, temos que criar leis, até constitucionais, leis de enquadramento, por exemplo, orçamental para regular a actividade legislativa dos Parlamentos e dos Governos em matéria de receitas e despesa públicas, para limitar o poder dos poderes políticos – nos quais se incluem os Juízes – e da Administração Pública – na

[21] Anexo VI

qual que se incluem os magistrados do Ministério Público, os polícias e os militares, para além dos funcionários.

A resposta global e concertada da Conferência de Washington [15 de Novembro de 2008], acabará sempre por ser a substituição do padrão dólar – reservas – pelo novo equilíbrio global. Não são as reservas nem mesmo a capacidade das economias que determinam o valor das moedas, nem sequer o seu papel no crescimento – ou seja, o nível de endividamento global.

Os equilíbrios que se irão estabelecer a nível global passarão por um conjunto de regras que criem alguma relação entre aquilo que uns países devem e aquilo que outros países poupam.

De certo modo, o que há a definir, acaba por reduzir os riscos da desordem global, que a ausência de regras, de certo modo, determina. A ausência de regras é uma abstracção académica, como nota Nassan Nicholas Taleb[22].

Evidentemente, há sempre a própria dinâmica do espaço para definir a velocidade do ritmo[23]. Mas para nós o que aqui interessa é que a concertação global leva, necessariamente, à substituição do padrão reservas, pela definição de uma relação entre poupança dos países com superávit comercial e dívida dos países captadores de crédito ou investimento estrangeiro. É a estabilização desta relação que vai ser a nova ordem financeira mundial, tal como a substituição do padrão ouro definiu o quadro do pós-guerra.

O rácio entre a poupança no mundo – dos países poupadores, como os produtores de petróleo [como alguns países árabes, Angola, Rússia ou o Brasil] e de outras matérias-primas – mesmo de produtos agrícolas alimentares – ou os fabricantes em série como a China ou a Índia – e a dívida ou o crédito concedido aos países endividados – anglo-saxónicos e latinos, por exemplo – é definido, tornando, portanto, esse equilíbrio o padrão global de equilíbrio do sistema financeiro global – governado pelo Fundo Monetário Internacional, convertido em Banco Central do planeta – de algum modo assegurando a neutralidade monetária e a estabilidade dos preços. É que assim a poupança volta, a nível global, a equilibrar o investimento e o consumo por via do crédito.

[22] Taleb N.N. (2001). *Fooled By Randonness*. New York: Texere LLC.

[23] Conceito em desenvolvimento na tese de doutoramento em Gestão de Pedro Teixeira Santos e objecto de artigo para publicação, UNL.

Restaura-se, assim, a função primária do sistema financeiro, à escala global e não mais à escala dos países, deixando portanto de ser relevante o endividamento externo dos países.

De certo modo, é também a transferência para a Europa das responsabilidades na procura global, permitindo aos EUA atenuar a pressão do défice externo, na medida em que a Europa o passa a assumir. E se o colapso das matérias-primas [nomeadamente, do preço do barril de petróleo] arrastar para *default* [24] a dívida bancária de alguns BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China

[24] «Lo realmente escandaloso es el modo en que la crisis se está extendiendo a los mercados emergentes", diz **Paul Krugman,** profesor de Economía en la Universidad de Princeton y Premio Nobel de Economía 2008: "En este caso, el remolino que no para de agrandarse serían los bucles de retroalimentación [adiós a la poesía] que hacen que la crisis financiera se descontrole todavía más. El desdichado halconero sería, supongo, Henry Paulson, el secretario del Tesoro. Y el remolino sigue agrandándose de formas nuevas y terroríficas. Mientras Paulson y sus homólogos de otros países tomaban medidas para rescatar a los bancos, nuevos desastres se acumulaban en otros frentes. Algunos de estos desastres ya se preveían más o menos. Los economistas ya venían preguntándose desde hace tiempo por qué los fondos de cobertura no se veían afectados por la carnicería financiera. Ya no tienen que preguntárselo por más tiempo: los inversores están retirando su dinero de estos fondos, obligando a sus gestores a obtener efectivo vendiendo acciones y otros activos a precio de saldo.»
Sin embargo, lo realmente escandaloso es el modo en el que la crisis se está extendiendo a los mercados emergentes, a países como Rusia, Corea del Sur y Brasil.
Estos países se vieron afectados de lleno por la anterior crisis financiera mundial, a finales de la década de 1990 [que en aquel momento parecía algo terrible, pero fue como pasar un día en la playa comparado con la que se nos ha echado encima ahora]. Estos países respondieron a la experiencia acumulando enormes reservas de dólares y euros, que supuestamente debían protegerlos en caso de futura necesidad. Y parece que fue ayer cuando todo el mundo hablaba del «desacople», la supuesta capacidad de las nuevas economías de mercado para seguir creciendo aunque Estados Unidos entrase en recesión. «El desacople no es un mito», aseguraba The Economist a sus lectores en marzo. «De hecho, puede que incluso salve a la economía mundial».
Eso era entonces. Ahora los mercados incipientes están en un buen apuro. De hecho, dice Stephen Jen, principal economista de divisas de Morgan Stanley, el «aterrizaje forzoso» de los nuevos mercados podría convertirse en el «segundo epicentro» de la crisis mundial [los mercados financieros estadounidenses fueron el primero].
Qué ha ocurrido? En la década de 1990, los gobiernos de los mercados emergentes eran vulnerables porque se habían acostumbrado a pedir prestado en el extranjero; cuando los dólares dejaron de afluir, se vieron empujados al borde del abismo. Desde entonces, han tenido cuidado de endeudarse principalmente en los mercados nacionales, al tiempo que acumulaban enormes reservas de dólares. Pero toda su cautela no ha servido para nada porque el sector privado ha hecho caso omiso del riesgo.
En Rusia, por ejemplo, los bancos y las grandes empresas corrieron a pedir prestado en el extranjero, porque los tipos de interés en dólares eran más bajos que en rublos. Así que, mientras el Estado ruso acumulaba una impresionante reserva de moneda extranjera, las empresas y los bancos rusos acumulaban una deuda externa igualmente impresionante. Ahora les han cortado las líneas de crédito, y su situación es esperada.
Es innecesario decir que los problemas actuales en el sistema bancario y los nuevos problemas de los fondos de cobertura y de los nuevos mercados se refuerzan mutuamente. Las malas noticias engendran malas noticias, y el círculo de dolor sigue agradándose.
Mientras tanto, los políticos estadounidenses siguen mostrándose reacios a hacer lo que hay que hacer para controlar la crisis. Fue una buena noticia que Paulson accediese por fin a inyectar capital en el sistema bancario a cambio de la propiedad parcial. Pero la semana pasada Joe Nocera, de The Times, señalaba un fallo esencial del plan del Tesoro estadounidense para rescatar a los bancos: no contiene garantías contra la posibilidad de que los bancos sencillamente se guarden el dinero. «A diferencia del Gobierno británico, que ha acondicionado las inyecciones de capital a la concesión de créditos, a nuestro Gobierno parece que le da miedo hacer cualquier cosa que no sea rogar». Y cómo no, parece que los bancos se están dedicando a acumular dinero.
Hoy están pasando cosas raras en lo que respecta al mercado hipotecario. Yo creía que lo que el Gobierno federal pretendía con la absorción de las agencias de préstamo Fannie Mae y Freddie Mac era eliminar los temores acerca de su solvencia y de ese modo bajar los tipos hipotecarios. Pero algunos altos cargos insisten en negar que la deuda de Fannie y Freddie esté respaldada por "toda la fe y el crédito" de la Administración Pública estadounidense y, en consecuencia, los mercados siguen tratando la deuda de las agencias como un activo arriesgado, lo cual hace subir los tipos de interés en un momento en el que deberían estar bajando.

– isso só irá acelerar a necessidade do sistema financeiro americano vir em socorro do sistema financeiro europeu, repetindo afinal o velho cenário das Primeira e Segunda Grandes Guerras.

Por outro lado, o que, com a crise financeira e a resposta que as autoridades deram em 2008, os cidadãos descobrem, da pior maneira, é que tudo se resume a uma questão de fé. O dinheiro só existe se acreditarmos nele. Só tem valor se lhe dermos valor. Se somos descrentes, é como com Deus, não nos salvamos. «Saboreai o tormento porque fostes incrédulos» (O Nobre Corão, cap. VIII, §35) ou «Os que não crêem serão reunidos no inferno» (O Nobre Corão, cap. VIII, §36).

Deus só existe para quem acredita – «Deus não guia gentes perversas» (O Nobre Corão, cap. IX, §80). E existe mesmo: é a nossa fé que nos salva. Também, na autoridade do Estado. A autoridade do Estado só existe se nós a aceitarmos. Senão, não haverá ditadura ou regime policial que mantenha o *status quo* social.

Também, na Política e na Economia, tudo é uma questão de fé, uma questão de confiança.

Na Economia, acreditamos que «isto» vale alguma coisa, então o dinheiro, o terreno, a casa, a acção da empresa, a obrigação do Tesouro valem alguma coisa. Se não acreditarmos, nem as nossas poupanças, nem as nossas pensões valem seja o que for.

No poder político, ou acreditamos que a elite dirigente serve zelosamente a comunidade e que o Estado tem fins de justiça social – a ideia permanente e central, desde Platão, do BOM GOVERNO – ou estamos perante insatisfação geral, a desestruturação do poder e da sociedade, a subversão ou a revolução eminente, o reconhecimento que apenas o Nome Próprio do Eterno é «Zeloso» (Tora, Livro do Êxodo, 34:14).

A confiança – a fé de novo – é o cimento do poder político, nas sociedades pós-contemporâneas, onde se perdeu, e tanto, a noção das necessidades a que o Estado responde.

É esta a maravilha da sociedade humana e de todas as suas criaturas: é sempre a fé que nos salva!

Lo que ocurre, sospecho, es que la ideología antiestatal del Gobierno de Bush sigue impidiendo que se tomen medidas efectivas. Los acontecimientos han obligado a Paulson a nacionalizar parcialmente el sistema financiero, pero él se niega a usar el poder que conlleva esa propiedad.
Sean cuales sean los motivos para que persista la debilidad en la política, es evidente que la situación sigue sin estar controlada. Todo se está yendo a pique. © 2008 New York Times Service. Traducción de News Clips. 11.10.2008

Desceu Moisés da montanha e viu o seu povo adorando o bezerro sagrado, corrompido pelo *pecus* – de onde vem *pecunia*, moeda, palavra latina de origem indo-europeia, *peku* – em substituição da lei de Deus, contra quem protestavam pelo abandono, de quarenta anos, no deserto. O dinheiro tem exactamente a mesma natureza que o amor a Deus na religião judaica, já no Antigo Testamento. A fé! Logo o primeiro mandamento: «Não terás outro Deus além de mim» (Ex 20, 2-5) ou «amarás ao senhor teu Deus e só a ele prestarás culto» (Mt 4,10). E contudo, o povo de Israel ama o *pecum*. E é particularmente significativa a palavra latina, que dará também a palavra peculato – roubo de dinheiro público, na origem latina do termo.[25]

1.2. Revisão e análise da bibliografia

Basicamente recorremos nesta tese às investigações feitas em vários Estados da América Latina e da Ásia, onde o tema tem sido tratado com grande profundidade por investigadores americanos e europeus. Seguimos a sua metodologia quando investigamos o fenómeno da corrupção e, sobretudo, a relação logaritmica entre crescimento per capita, como medida de bem-estar, e o rating dos países no Índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparency International.

O nosso especial destaque vai para as obras da terceira fase de investigações, cujo marco fundamental é Susan Rose-Ackerman.

Fazemos contudo uma abordagem crítica dos trabalhos principais realizados – bem como das metodologias seguidas – até à actualidade nesta matéria no Capítulo 5.

[25] *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. (2005).* (Tomo XIV, p. 6183). Lisboa: Editora Temas e Debates.

CAPÍTULO 2

A questão da corrupção

Ora, exactamente, porque muitas vezes descremos, a religião, o dinheiro e até o Estado são colocados em causa, gerando crises de fé, recessões económicas e até revoluções, respectivamente. É, neste contexto, e agora, aqui, começamos a circunscrever o nosso problema, que entra a necessidade de encontrar regras que regulem o exercício da autoridade.

Estamos na matéria do quarto mandamento, que é o primeiro da segunda tábua e indica a ordem da caridade: «Amarás o teu próximo como a ti mesmo» (Mat 12,31) ou «Amai-vos uns aos outros como eu vos amei» (Jo 13,34). Como refere S. Paulo, «a caridade não faz mal ao próximo. Portanto, a caridade é o pleno cumprimento da lei» (Rm 13,9-10).

Aqueles que exercem uma autoridade, diz o Catecismo Católico[26], devem exercê-la como quem presta um serviço. «Quem quiser entre vós tornar-se grande, será vosso servo.» O exercício da sua autoridade é moralmente moderado pela origem divina da mesma, pela sua natureza racional, ou pelo seu objecto específico. Ninguém pode mandar ou estabelecer, seja o que for, contrário à dignidade das pessoas e à lei natural.[27]

«O exercício da autoridade visa tornar manifesta uma justa hierarquia de valores, a fim de facilitar o exercício da liberdade e da responsabilidade de todos. Os superiores exerçam justiça distributiva com sabedoria, tendo em conta as necessidades e a contribuição de cada qual, e em vista da concórdia e da paz. Estarão atentos a que as regras e as disposições que tomam não induzam em tentação, opondo o interesse pessoal ao da comunidade.»[28]

Este é o quadro geral do pensamento judaico-cristão, onde curiosamente não aparece a corrupção.

---

[26] *Catecismo da Igreja Católica.* (2003). (Pág. 479, § 2236). Coimbra: Gráfica de Coimbra Lda. – Librairia Editrice Vaticanna.

[27] CIC. §2235.
[28] CIC, §2236

Mas a doutrina cristã vai nos seus textos básicos mais longe: «Dai a todos o que é devido: a quem se deve a contribuição, a contribuição; a quem se deve o imposto, o imposto; a quem se deve o respeito, o respeito; a quem se deve a honra, a honra» (Rm 13,7).

Há, portanto, a moral da sujeição às autoridades legítimas. A Igreja Católica diz mesmo no que respeita aos deveres de cidadania: «O amor e o serviço à pátria derivam do dever de reconhecimento e da ordem da caridade.» [29]

Os tratados vão mesmo mais longe que o catecismo católico: (…) «obedeçam às leis estabelecidas, mas pelo seu modo de vida superem as leis» (Epístola a Diogneto, Atenas, sec.II. 5,5,10:6,10), «para que possam ter uma vida calma e tranquila, com toda a piedade e dignidade» no dizer de Timóteo, companheiro de Paulo (1 Tim. 2,2).

Porém, a doutrina da Igreja Católica específica que «o cidadão está obrigado em consciência a não seguir as prescrições das autoridades civis, quando tais prescrições são contrárias às exigências da ordem moral, aos direitos fundamentais das pessoas ou aos ensinamentos do Evangelho».

«Deve obedecer-se antes a Deus que aos homens» (Act. 5, 29). Diz a Constituição Pastoral "Gaudim et Spes" que «quando a autoridade pública, excedendo os limites da própria competência, oprime os cidadãos, estes não se recusem às exigências objectivas do bem comum; mas é-lhes lícito, dentro dos limites definidos pela lei natural e pelo Evangelho, defender os próprios direitos contra o abuso dessa autoridade» (GS 74, §5).

Mas, atenção: o Catecismo diz expressamente que uma das condições para «a resistência à opressão do poder político, não recorrerá legitimamente às armas, senão, nas seguintes condições: (…) (4) havendo esperança fundada de êxito; (5) e não sendo possível prever razoavelmente soluções melhores»[30].

Finalmente, a última pergunta a fazer agora e que acabará respondida na nossa economia política da corrupção:

[29] CIC, § 2239
[30] CIC, § 2243

Será, então, a corrupção «o pagamento do governo», do mesmo modo que o juro é o pagamento do capital e a renda o pagamento dos imóveis ou o salário o pagamento do trabalho? Será por causa dessa natureza de remuneração da actividade da gestão política e da administração do Estado que ela é tão generalizada e comum, sendo em alguns casos o fundamento da própria vontade política?

Ou antes, têm razão os críticos da Transparency International que consideram que a corrupção é o primeiro agente da pobreza, porque diminui o potencial de desenvolvimento económico e, desse modo, reduz as possibilidades de criação de emprego numa economia?

Deveremos como Ibn Khaldün[31] temer o desenvolvimento económico que acarrecta inevitavelmente a corrupção e o despotismo, ou pelo contrário é a pobreza o maior sinal dessa mesma corrupção?

E, a conclusão será óbvia: ainda que não seja a corrupção o único factor que explica a pobreza dos Estados, ela é sem dúvida um elemento presente nos países mais pobres, pois ela própria é um agente de empobrecimento dos Estados. De algum modo, com as necessárias reservas à má utilização desta análise – à qual a ciência é, necessariamente, alheia – teremos que concluir pela não invalidação dos métodos econométricos e de sondagem que permitem a elaboração de rankings internacionais, que demonstram efectivamente que os países mais pobres são, provavelmente, os países mais corruptos.

---

[31] Abdrrahman Ibn Khaldun nasceu em Túnis em 27 de Maio de 1332 e faleceu no Cairo em 1406, e é contemporâneo da dinastia dos Merinidas do Marrocos (1269-1420), dos Hafsidas Tunisianos (1228-1574), dos Nasrides de Granada (até 1492), dos Mamelucos do Egipto (1250-1517), do Império Mongol de Tamerlão (1331-1405), Ibn Khaldun encontrou o conquistador Mongol em 1401. O jovem Ibn Khaldun foi educado num meio essencialmente cultural, seu pai era um letrado e continuou os seus estudos até a sua morte, durante a peste de 1349, quando Ibn Khaldun tinha 18 anos, pode-se ver em Túnis, no bairro dos Andalus, sua casa e sua escola. Sua família possuía uma fazenda, no caminho entre Túnis e Sousse, a meio caminho entre as duas cidades. A peste (descrita por seu contemporâneo Boccae na Itália) matou os seus professores e uma boa parte de seus compatriotas, liberado dos laços familiares, ele se envolveu na vida política movediça do Maghreb de sua época.
Em 1353, Ibn Khaldun se encontra em Bougie e passa nove anos na corte dos Merinidas de Fez (1354-1363), mas aproveita seu tempo vago para completar a sua formação em companhia dos sábios de Fez, enquanto as intempéries políticas lhe valiam uma prisão de dois anos. Passa depois dois anos em Granada (1363-1365), em 1365, ocupava novamente um cargo político em Bougie, de 1372 a 1374, ele volta ao tribunal de Fez, durante este período, ele se encontra envolvido nas rivalidades políticas da África do Norte. Cansado das intrigas e do que ele chama em sua autobiografia página 143: "As marés da política", Ibn Khaldun se retira de cena durante oito anos, para se consagrar ao estudo e a pesquisa.
Ibn Khaldun teve mais que quatro anos de isolamento, de 1374 à 1378, passou-os no deserto, na Kal'at Ibn Salama, na Argélia, e lá em 1377, aos quarenta e cinco anos de idade, ele terminou, em cinco meses, a redacção da obra que eternizou o seu nome Al Mukaddima**.** Os dois anos restantes deste prazo de reflexão, passou-os em Túnis (1378-1382), para completar as necessárias referências bibliográficas, em 1382, a obra é terminada e foi dedicada ao Sultão hafsida. Aos cinqüenta anos de idade, sem deixar de ser o homem de acção que sempre foi, Ibn Khaldun passou a se dedicar ao ensino e a magistratura, o último quarto de século que restava de sua vida, passou-o no Cairo, onde morreu, perdeu a sua família num naufrágio, quando esta ia ao seu encontro no Cairo.

Como elemento decisivo da nossa análise, situemo-nos na sondagem que realizámos[32] onde claramente os inquiridos afirmam que a corrupção aumentou nos últimos dez anos, exactamente na medida em que a OCDE também reconhece que aumentaram as diferenças entre ricos e pobres, situando Portugal ao lado dos EUA[33], como um dos países onde essas assimetrias são mais notórias e mais se agravaram nos últimos anos da globalização.

2.1 Formulação das hipóteses de trabalho

Assim em termos de hipóteses de trabalho importa colocar em análise as seguintes questões:

A. Há uma resposta da economia política, para além da política, jurídica e económica, ao problema da corrupção. Esta questão não é independente daquela que antes havíamos formulado na nossa dissertação de Mestrado. Concluímos então e reforçamos agora, que existe uma relação entre a pobreza o nível de corrupção. Privamos isso por via do modelo gráfico da corrupção identificando o peso morto que cria numa economia, mas também pela relação logaritmica que estabelecemos entre produto interno bruto per capita (PIB per capita) e IPCrr da TI, no caso dos Países de Língua Oficial Portuguesa.
B. A segunda questão que formulamos prende-se com a percepção da corrupção em Portugal. Globalmente considera-se Portugal um país muito corrupto. Há duas questões principais que queremos responder: se a corrupção aumentou nos últimos tempos – e responderemos através de uma sondagem com a percepção dos inquiridos – e, por outro lado, se a corrupção em Portugal é sobretudo a dos grandes negócios ou se atinge globalmente a sociedade.
C. A terceira preocupação é a identificação do problema da transparência no actual quadro da crise internacional sistémica 2007/2009. Ainda é cedo para fazer o diagnóstico, mas é possível percepcionar os contornos e os limites das soluções keynesianas que os Estados adoptaram para combater a recessão global. E deixamos o alerta fundamental para que a transparência seja critério da nova ordem financeira mundial. Aqui há claramente uma preocupação de actualidade e de datar a nossa

[32] Anexo II.

[33] «La lutte contre la pauvreté passe par la lutte contre la corruption», affirme Fernando Lugo, investi, le 15 août, président du Paraguay. «Nous avons hérité d'un pays dévasté où tout le tissu institutionnel est corrompu. Mon principal objectif est de baisser progressivement l'indice de corruption pour garantir l'institutionnalité de la République, pour que le Paraguay soit à nouveau crédible dans le monde et attire les investisseurs», ajoute le chef de l'Etat dans un entretien au Monde. (Lugo, F. (18.09.08). Paris: Le Monde)

investigação, mas sempre colocando a preocupação central da economia política da corrupção, hoje afinal a maior existência na ordem global.

CAPÍTULO 3

Definir a corrupção e a questão económica

Foi esta a primeira questão que colocámos na sondagem que realizámos sobre o tema da corrupção em Portugal. Um estudo de opinião realizado no terreno com o apoio técnico da empresa Pitagórica – Investigação e Estudos de Mercado, Lda.[34]

Perguntámos: – «Para si a corrupção é: (1) ganhar dinheiro de forma ilegítima; (2) fazer tráfico de influências; ou (3) prejudicar o Estado.»

O resultado é curioso: 68,4% dos inquiridos considera que a corrupção é ganhar dinheiro ilegitimamente, 15,5% que é fazer tráfico de influências e 14% que é prejudicar o Estado.

Não deixa, contudo, de ser curioso que para os homens e para as faixas etárias entre os 25 e os 55 anos, mais de 21% consideram que o tráfico de influências é a principal definição da corrupção, enquanto nas mulheres e nos inquiridos com mais de 55 anos o tráfico de influências é menos relevante na corrupção. E curiosamente estes são os sectores onde o Serviço Nacional de Saúde mais pesa. E como verifica a nossa sondagem, 75% dos que dizem já ter corrompido afirmam que foi nos Centros de Saúde ou Hospitais.

Segundo o Grande Dicionário da Língua Portuguesa de Cândido de Figueiredo[35] o termo corrupção [do Lat. *Corruptio]* significa «o acto ou efeito de corromper, devassidão ou desmoralização». Corromper [do Lat. C*orrumpere]* é uma forma verbal que significa tornar podre, estragar, infectar, desnaturar, perverter ou peitar.

Mas o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa[36] vai mais longe atribuindo-lhe o significado de «subornar [pessoa] em função de interesse próprio ou de outrem».

Esta definição aproxima-se exactamente das definições legais adoptadas por Portugal[37].

---

[34] Cf. Apêndice I.

[35] Figueiredo, C.(ed) (1996) Grande Dicionário da Língua Portuguesa. (25.ª Ed. Vol I, pág 715 e 716), Venda-Nova: Bertrand Editora.

[36] Houaiss (2003). (Tomo VI, p. 2436). Lisboa: Global Noticias.

[37] Cf. Anexo II.

Antes de 1978, fora menções anedóticas às *Vidas dos Césares*, de Suetônio [séc.I d.C], a corrupção não tinha relevância académica. Os estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram muito raros. A maioria dos economistas tendia a considerar que a corrupção é um «óleo» que lubrifica a economia, um desvio pouco relevante em matéria de eficiência económica.

Em 1978, Susan Rose-Ackerman publicou seu *Corruption: a study in political economy*[38], onde avança com a discussão sobre o papel e o impacto da corrupção na economia e nas organizações políticas. O trabalho de Rose-Ackerman é um marco, portanto. A partir daí, começou a haver mais cuidado na interpretação da corrupção como «lubrificante benéfico» para a economia e se passou a prestar-se mais atenção aos prejuízos que ela traz à eficiência económica.

É nesse contexto que se circunscreveu o nosso trabalho de Mestrado relativamente ao impacto económico da corrupção.

3.1. O impacto económico da corrupção: corrupção e pobreza

Nos últimos dez anos, com a emergência da globalização, os problemas da pobreza e do desenvolvimento ganharam nova relevância na formulação das políticas públicas, sobretudo em face do fracasso das políticas distributivas. A relação estreita entre corrupção e assimetrias sociais é uma das variantes do problema da relação entre a pobreza e a corrupção[39].

---

[38] O tema desnvolvido em 1978 no Corruption: a study in political economy é retomado depois em International Handbook on the Economics of Corruption (Elgar Original Reference) por Susan Rose-Ackerman (Dec 30, 2006) *Corruption and Government*. Cambridge, USA: Cambridge Univ. Press, 1999-2006

[39] O relatório Growing Unequal? [Crescendo com desigualdade?, em tradução livre] da OCDE de Outubro de 2008, afirma que o crescimento económico das últimas décadas beneficiou mais os ricos do que os pobres. Um dos factores que alimentou a desigualdade de renda foi o número de pessoas menos qualificadas e com nível educacional mais baixo que não estão empregadas. Mais pessoas vivendo sozinhas ou casas lideradas por pais ou mães solteiras também contribuíram para o aumento. Nos países mais desenvolvidos, os governos adoptaram uma política de cobrar mais impostos aos mais ricos e gastar mais com benefícios sociais, como uma forma de fomentar uma sociedade mais igualitária. Mas a eficácia dessa política distributiva decaiu, diz a OCDE. Países da organização, por exemplo, gastam três vezes mais em benefícios do que gastavam há 20 anos, mas, mesmo assim, famílias de pais solteiros têm chances três vezes maiores de serem pobres. De acordo com o secretário-geral da OCDE, Angel Gurría «é preciso encontrar novas formas de enfrentar a desigualdade». «Apesar do papel dos impostos e dos sistemas de benefício na redistribuição de renda e na diminuição da pobreza ainda ser importante em muitos países membros da OCDE, nossos dados confirmam que sua efectividade diminuiu nos últimos dez anos», afirmou. «Tentar cobrir as desigualdades na distribuição de renda apenas aumentando os gastos sociais é como tratar apenas os sintomas ao invés da doença.»

«A maior parte do aumento na desigualdade vem de mudanças nos mercados de trabalho. Aí os governos precisam agir. Trabalhadores com pouca qualificação estão enfrentando muitos problemas para encontrarem trabalho. Aumentar o emprego é a melhor forma de diminuir a pobreza», afirmou. Nos 20 anos computados pela pesquisa, alguns grupos foram mais bem sucedidos do que outros. As pessoas em idade de aposentadoria foram as que tiveram os maiores aumentos de renda – e o grau de pobreza entre aposentados caiu na maioria dos países pesquisados. Por outro lado a pobreza entre crianças aumentou. A OCDE define como pobre uma pessoa que vive em uma residência com menos da

É certo que os métodos quantitativos têm sido contestados, sobretudo porque foram em alguns momentos, instrumentos para identificar os países mais pobres como os mais corruptos e os mais desenvolvidos, em particular a Alemanha, como os menos corruptos. A crítica aos modelos econométricos da escola alemã e, sobretudo, o exemplo da *Transparency International*, acabou por resultar em combate ideológico entre dois mundos desconfiados.

A nossa dissertação de Mestrado[40], então, permitia concluir que, de facto, a corrupção cria um «desperdício» na economia, fazendo diminuir os actos de comércio e, desse modo, acaba por contribuir para o empobrecimento dos países. Ou seja, a corrupção, efectivamente, contribui para a redução do potencial das economias e portanto é um factor de empobrecimento dos Estados.

Nas diversas civilizações encontramos reflexões sobre o fenómeno financeiro – ora tomando-o, sobretudo, como fenómeno político, ora numa perspectiva económica. Como regra são os meios económicos do exercício do poder político e ao seu serviço, enquanto prestam utilidades aos membros da comunidade, que mais estímulos de reflexão oferecem[41].

É no plano da Economia Pública que o fenómeno da corrupção funciona como distorção, como condicionante, da decisão pública.

A análise de Wicksell, Mazzola, Pantaleoni, Sax e de Viti de Marco, nos fins do século XIX[42], colocou com profundidade o problema da integração da Economia Pública num sistema generalizado de trocas. Wicksell foi o primeiro a integrar com rigor a despesa e a receita como partes de uma mesma opção e a estudar os critérios de uma decisão colectiva [regras de unanimidade e maioria, com as suas incidências e limitações]. Erik Lindahl (1919) generalizou o estudo das relações entre as normas de eficiência e os processos de negociação política. Com estes fundamentos, R. Musgrave elaborou a teoria da «troca voluntária» na Economia Pública (1938), H. Bowen esclareceu a teoria das relações entre os bens públicos e o voto, J. Buchanan criticou a

---

metade da renda média, ajustada de acordo com o tamanho da família. Crianças e jovens adultos actualmente têm uma chance 25% maior de serem pobres do que a população como um todo. Residências lideradas por pais solteiros têm três vezes mais chances de serem pobres do que a média da população.

[40] (Santos, 2006).

[41] Schumpeter, J. A. (1967). *History of Economic Analisys.* Oxford, p. 101; Mendes, J.A.M.(1993) A *História Económica e Social dos Séculos XV a XX*. (2.ª edição). Lisboa: FCG.

[42] Musgrave & Pecock. *Classics in the Teory of Public finance.* New York, 1958; considerações sobre o gasto público cedido em 11 de Março de 2007 em www.usc.es/econo/RGE/Vol%2012_1/Castelan/notab1c.pdf ; Musgrave & Musgrave. (1989). *Public Finance in Teory and Pratice*, New York: MacGraw Hill.

perspectiva de Pigou e desenvolveu a integração entre critérios de decisão e bem-estar, num quadro wickselliano (1949).

Alguns desenvolvimentos foram feitos neste campo depois disso, como a teoria da procura de bens públicos de Samuelson (1954), ou o estudo das votações como forma de escolha colectiva em termos de função de bem-estar (Black, 1948, e Arrow, 1950), ou a teoria das decisões políticas (Buchanan e Tullock, 1962), a teoria da justiça (Rawls, 1975) ou as teorias da burocracia (Tullok, 1965, Niscane, 1971, e Nozick, 1974), ou dos partidos políticos (Downs, 1967), avançando alguns até ao limiar de uma nova teoria económica da política, da justiça, do direito e das instituições sociais.

Nos anos setenta e oitenta vive ainda a discussão de sempre acerca do papel do Estado [Friedman, Von Hayek, Nozick, Rawls…][43].

Nas concepções de Estado de Bem-Estar[44], sobretudo com Rawls, tomou-se consciência do princípio da justiça, tendo em consideração a desigualdade inicial das pessoas e da necessidade de organização das desigualdades no sentido de serem um benefício para todos [*Principio Maximin:* o bem-estar só aumenta se melhorar a situação dos que estão piores na sociedade][45].

A análise do Estado Mínimo[46] e, sobretudo, do Estado de Bem-Estar, nesta óptica normativa, sugere *o interesse público* na orientação do papel do Estado na intervenção numa economia mista[47].

Porém, uma análise positiva da actuação das entidades públicas não pode deixar de fora a evidência de que os comportamentos dos agentes públicos são condicionados, quer na esfera pública, quer na esfera privada, pelos seus interesses.

---

[43] Arraw*, K. (1951). Social Choice and Individual Values.* New York: John Wiley and Sons; Friedman, M. (2002). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press. e Friedman, M. (1993). *Why Government is the problem*. Stanford CA: Hoover Insttution, Stanford Univ.; e Hayek, F.A. (1980). *Individualism and Economic Order.* Chicago: University of Chicago Press.

[44] Franco, 2007, p.113; Atkinson & Stiglitz. (1980). *Lectures on Public Economics.* New York: MacGraw-Hill.

[45] O rawlsianismo define bem-estar social antes de mais em termos de acesso a liberdades básicas e, em segundo lugar, em termos da situação dos que estão pior na sociedade.

[46] Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge Mass: Harvard Press University.

[47] Fernando Pessoa chama a atenção para que a «incoordenação social» ser «um defeito da liberdade», e que esta «só se forma num regime de liberdade económica por uma degeneração do seu princípio basilar» (Pessoa, F. (…/2006) *A essência do Comércio*. (p.99). Lisboa: Editora Nova Ática).

O Estado é imperfeito, como logo Hobbes (1651) reconheceu *[Estado Leviatã*][48], e cresce incessantemente, por razões também que ultrapassam o interesse público ou as necessidades da tecnologia, ou simplesmente o ciclo eleitoral[49].

O Estado moderno, nesta abordagem hobbesiana, não pode deixar de ser entendido como estando ao serviço de interesses, e nesse sentido não tem restrições morais ou éticas e a própria democracia, com o voto maioritário, não favorece necessariamente o interesse público.

A imperfeição do Estado moderno é mais patente, quando o Estado tenta tomar, em especial consideração, condições específicas, deixando ao agente público o poder discricionário. Descentralização e falta de fiscalização, descontrolo nas finanças públicas e no crescimento da despesa pública, ciclos político-eleitorais curtos e intervenção administrativa de proximidade acabam por facilitar uma afectação de recursos menos eficientes numa economia[50].

No centro da questão está o fenómeno da corrupção, que se alarga, nas últimas décadas, na formulação de políticas nacionais e internacionais.

A chave do sucesso e alargamento da corrupção, desde a revolução financeira da primeira metade da década de oitenta do século XX e do alargamento ao crime global, na década de noventa, encontra-se na flexibilidade e versatilidade dos seus procedimentos e organização. «A formação de redes e o seu *modus operandi»* (Castells, 2003, pp 231-235)[51].

Por outro lado, e uma vez que o sistema criminoso só faz sentido se os lucros puderem voltar a ser investidos na economia legal, o problema-chave da corrupção passa a ser o problema da lavagem do dinheiro e dos seus procedimentos.

A mudança caótica da União Soviética para a economia de mercado propiciou as condições ideais para o monopólio da violência de organizações sindicais[52], a penetração do crime

---

48 Hobbes, T. (1668-2008) *Leviathan*. Oxford: Oxford World's Classics.

49 Concepção neoliberal.

50 Milton Friedman chama a atenção para o facto por exemplo no sistema educacional ser o Estado a corrigir as assimetrias geradas pelo mercado [Friedman, *M.* (1962-2002). *Capitalism and freedom.* (Fortieth Anniversary Edition). Chicago: The Univ. of Chicago Press. pp 87 e ss.].

51 Castells, M. (2003). O *Fim do Milénio, A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.* (Volume III). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

52 F.H Hayek já chamava a atenção para o facto de merecer especial atenção do legislador o exercício do poder e da força ilegítima por parte dos sindicatos, o que atenta necessariamente contra o mercado e corrompe o sistema

organizado, que participou na pilhagem, acelerando o colapso das instituições vocacionadas para regular e organizar o mercado (Castells, 2003, pp 231-235). Mas houve sempre a convicção que era o preço a pagar pela liberalização e que, ao mesmo tempo, havia iniciativa e crescimento económico. A tolerância da corrupção nasce muitas vezes do facto de, empiricamente, se pensar que, do ponto de vista económico, o crime acaba por voltar com as suas «comissões» ao mercado, por via de consumo, de investimento ou de poupança exportada, pelo que a eficiência global do sistema económico se manteria – pelo menos no que respeita ao volume da corrupção, que estimamos em cerca de 1% do PIB [a propensão para a corrupção determina o seu montante], em Portugal, num país onde a economia paralela ultrapassa os 22%, segundo estimativas da OCDE. Ou seja, não é apenas a economia que age sobre a corrupção, mas a corrupção que age sobre a economia.

O verdadeiro problema é que, sem uma abordagem da ciência económica do fenómeno da corrupção, todas estas convicções escondem uma questão essencial: – é que a corrupção não é apenas um problema moral ou de justiça social, mas é, sobretudo, e isso é muito mais relevante para a Riqueza das Nações, um problema de eficiência económica, para além daquilo que se paga aos corruptos. Ou seja, a perda em ganhos de comércio dos consumidores e dos produtores de um bem numa economia é superior ao ganho dos corruptos.

Para percebermos isto, elaboramos aquilo a que vamos chamar o *diagrama da corrupção*, com o qual pretendemos provar que a corrupção cria um *peso morto* no mercado, que representa redução do bem-estar e, portanto, um empobrecimento da economia, o que pode explicar por que são, exactamente, os países mais corruptos aqueles que são mais pobres[53].

A questão da medição da corrupção, sobretudo daquela que respeita ao Estado, é central para o entendimento do problema e a definição de um paradigma.

A propensão marginal para a corrupção (PMgCrr) é um dado que pode ser aferido por sondagem e varia de país para país, havendo a percepção que as fases de desenvolvimento não

económico (Hayek. F.H. (1940-1980). *Individualism and Economic Order.* (p. 97). Chicago: The University off Chicago Press).

[53]A corrupção prejudica as políticas de combate à pobreza e a sua percepção, em economias pouco sofisticadas e dependentes da ajuda internacional, torna esses países mais vulneráveis à chantagem internacional e menos atractivos na captação de investimento estrangeiro, sendo, portanto, a corrupção um elemento adicional à falta de competitividade das economias dos países mais pobres. Deste modo, o círculo vicioso «corrupção-pobreza», não sendo objecto deste estudo, não pode deixar de estar presente, mesmo quando, por efeito da globalização, os pobres, dos países mais pobres, têm enormes perspectivas de ficarem mais ricos, com o crescimento das classes médias.

serão alheias aos níveis de corrupção, nem sequer, mesmo, a tolerância ao laxismo e à informalidade.

A corrupção (Crr) no sector público está relacionada com os níveis de investimento e de consumo correntes, ou seja, com as compras do Estado (G). Ou seja, G exclui, em princípio, as despesas com pessoal, as prestações sociais, os subsídios, as transferências e os encargos financeiros [juros] e as outras despesas de capital, do total da despesa pública.

Assim, simplificadamente,

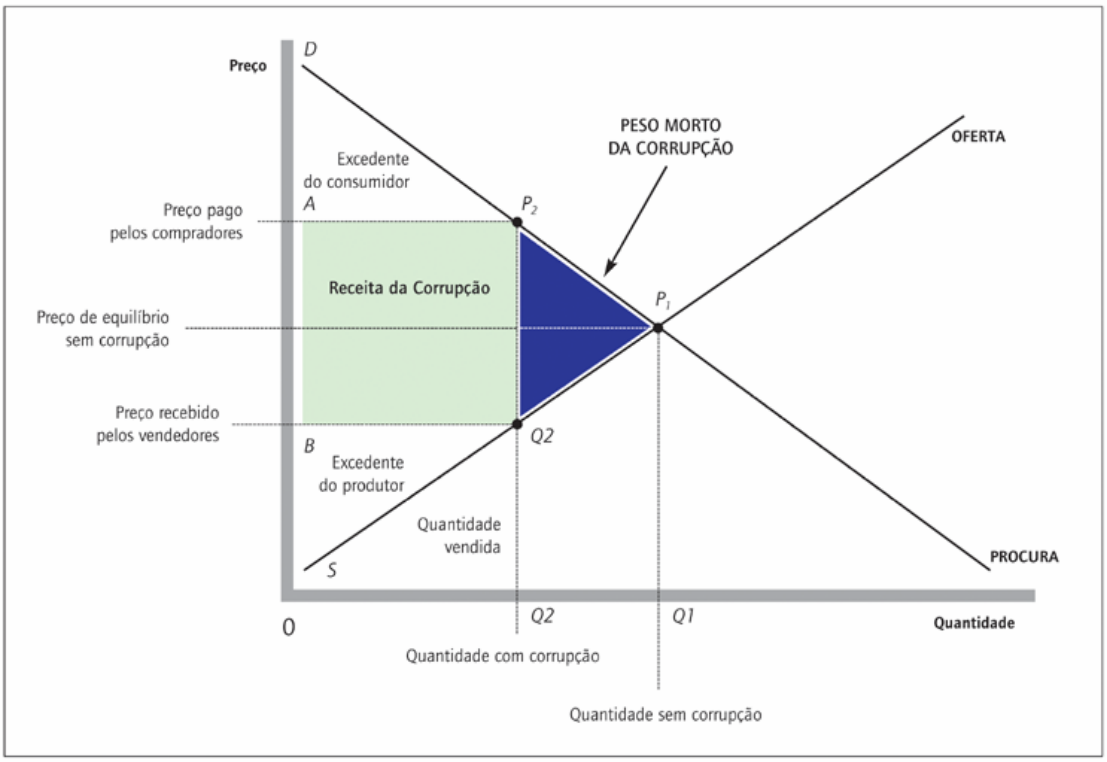
Crr = G x PMgCr

Donde resulta que, se a propensão marginal para a corrupção associada ao OE/2005, em Portugal, for de 1%, e se as adjudicações públicas tiverem sido, em 2005, de 5,1 mil milhões de euros em consumos intermédios, e de 978,2 milhões de euros a FBCF[54], concluiremos que o montante envolvido em corrupção, em 2005, em Portugal, se cifrou em cerca de 60,7 milhões de euros, o que reduz o fenómeno da corrupção no Estado, em Portugal [exclui-se investimento na restante Administração Pública, empresarial, regional e local], a níveis inferiores a 0,05% do PIB.

Deixo, por aqui, a fórmula da quantificação da corrupção. Porém, importa ter consciência do seu impacto na eficiência de uma economia. Usarei como instrumento a representação gráfica, mais acessível, para explicar o impacto da corrupção na economia dos países:

[54] Constâncio, V. (2005). *Relatório da Comissão para a Análise da Situação Orçamenta*l. Lisboa: Banco de Portugal.

Figura l. Diagrama da corrupção



É um dos princípios da economia que o mercado é uma fórmula eficiente para decidir o preço e a quantidade consumida e produzida de um bem numa economia.

O diagrama que construímos traduz uma curva da procura e uma curva da oferta. A procura será menor se o preço for maior e a oferta inversamente será maior, quanto maior for o preço, diz a lei da oferta e da procura. O *preço de equilíbrio* (P1), ou graficamente o ponto de encontro entre a curva da oferta e a curva da procura, traduz a máxima eficiência de um mercado concorrencial, ou seja, o ponto em que mais consumidores e mais produtores de um bem vêem os seus desejos satisfeitos. Ou seja, num mercado concorrencial de um bem, o preço de equilíbrio seria P1, antes da corrupção.

3.2. A medida do bem-estar

Nas *Economias de Bem-Estar*[55], chamamos *excedente do consumidor* à quantidade que o comprador está disposto a pagar por um bem, menos a quantia que ele paga de facto.

[55] Economia de bem-estar é o conceito económico da economia de mercado.

Ou seja, no mercado do nosso diagrama, o *excedente do consumidor* do mercado antes da corrupção seria o triângulo formado por D e o eixo horizontal de P1. Para os vendedores o custo é o valor de tudo aquilo que ele deve desistir para produzir um bem e chamamos *excedente do produtor* ao diferencial entre a quantidade efectivamente recebida pelo vendedor e o seu custo de produção. É da soma desses excedentes que conseguimos entender os ganhos de uma economia com o facto de existir um mercado.

O bem-estar mede-se, exactamente, através do somatório dos *excedentes do vendedor e do consumidor*, o *excedente total*, que é igual ao valor para os compradores menos o custo para os vendedores[56]. A maximização dos excedentes traduz exactamente a eficiência do mercado. É esse *excedente* que vai depois permitir ir procurar outros bens, fazer umas férias, comprar uns presentes para o Natal, ou que é decisivo para a riqueza de um país, das suas empresas e dos seus cidadãos.

Demasiadas vezes em Portugal, porém, o preço pago não é o *preço de equilíbrio* estabelecido num concurso público ou no mercado, mas é afectado pela comissão a pagar ao corrupto. O efeito da comissão de corrupção sobre um bem faz deslocar para a esquerda no nosso diagrama a curva da oferta, se a comissão incidir sobre o vendedor, por exemplo, o que altera naturalmente o seu preço [que passa de P1 para P2] e a quantidade vendida [que passa no nosso gráfico da quantidade sem corrupção para a quantidade com corrupção], sendo o ónus da corrupção, independentemente da comissão ser paga pelo vendedor ou pelo comprador, repartido entre vendedores e consumidores, pelas forças da oferta e da procura e consoante a elasticidade de uma ou outra das curvas [isso é fácil de aferir porque o novo preço P2 não é necessariamente igual a P1 mais a comissão de corrupção].

3.3. Repercussões da corrupção

Vejamos, agora, como é que a corrupção afecta o nosso bem-estar. Temos, portanto, que a corrupção faz aumentar os preços e diminui a quantidade vendida de um determinado bem ou serviço, e que esse custo é repartido por todos os intervenientes no mercado. Para obviar mais explicações, isto significa que as comissões para os corruptos saem do bolso de alguém e que todos ficam em pior situação, porque vão vender menos ou comprar menos.

[56] Mankiw, N.G. (2001). *Principles of Economics*. (2 ed.). NY: The Dryden Press – Harcourt College Publishers.

Sabemos as repercussões da corrupção numa economia. Os corruptos pegam nas comissões e depois investem-nas ou consomem, contribuindo desse modo também para o crescimento económico. Só que para entendermos o modo como as comissões dos corruptos afectam o bem-estar económico, precisamos de comparar a redução do bem-estar dos compradores e dos vendedores com a receita comissionada pelos corruptos.

A corrupção coloca uma cunha entre o preço que o produtor recebe e o preço que o consumidor paga. Comparando os preços antes e depois da *comissão do corrupto*, e consoante a *elasticidade da oferta ou da procura*, concluiremos que não são apenas os empresários ou produtores que pagam o imposto, mas que o seu custo é repartido por consumidores e produtores, sobrecarregando mais aqueles que tiverem uma curva menos elástica. Essa cunha, no nosso *diagrama da corrupção*, é representada pelo eixo vertical que vai de P2 a Q2. O resultado principal é que, devido a essa cunha corrupta, a quantidade vendida cai para baixo do nível a que seria vendido caso a comissão não fosse paga. Em suma, a *comissão de corrupção* sobre um bem ou serviço reduz o tamanho do mercado desse bem ou serviço.

3.4. Os ganhos e as perdas da corrupção

Com as ferramentas da economia, podemos agora medir os ganhos e as perdas decorrentes da corrupção. Para isso temos que considerar como a comissão vai afectar os compradores, os vendedores e os corruptos.

Quanto aos corruptos, a sua receita traduz a comissão (j) vezes a quantidade do bem, o que se traduz graficamente, no nosso diagrama, pelo quadrado verde formado entre A, B, Q2 e P2, entre as curvas da oferta e da procura. Como este dinheiro pode ser usado pelos corruptos na economia, embora ele seja retirado do excedente inicial dos consumidores e dos produtores, o benefício acaba por voltar à economia [admitindo, naturalmente, que não existam fugas irreversíveis de capitais].

Como dissemos, os benefícios ou o bem-estar obtidos pelos consumidores são medidos pelo excedente do consumidor e o benefício ou o bem-estar dos produtores é medido pelo excedente do produtor. Na nossa figura, o benefício dos consumidores diminui com a corrupção, pois o seu excedente [a medida do seu bem-estar] diminui da área graficamente representada pelo triângulo entre D e o eixo horizontal de P1, para o triângulo entre D, A e P2. Igualmente, o nosso

diagrama demonstra como o excedente dos vendedores também diminui, pois, graficamente, passa da área triangular entre S e o eixo horizontal de P1, antes de haver corrupção, para o triângulo S, B, Q2, depois de aplicada a comissão do corrupto. Isto significa que, depois da comissão do corrupto, o excedente total medido pelo somatório do excedente do produtor e do consumidor cai relativamente ao bem-estar sem a comissão do corruptor.

Em suma, há variações negativas do lado do excedente do consumidor e produtor e uma variação positiva do lado da receita do corrupto. Só que o somatório destes três elementos não é igual ao excedente inicial do produtor e do consumidor, quando não havia corrupção no mercado.

3.5. O «desperdício» da corrupção

Como, graficamente, poderemos verificar, na nossa figura, o *bem-estar* dos consumidores e dos compradores não cai apenas no montante da *comissão do corrupto*, representada pelo quadrado entre as curvas da oferta e da procura, mas é diminuída ainda pelo triângulo a azul no nosso diagrama da corrupção, formado pelos ângulos P1, P2 e Q2. Esta redução do excedente total decorrente da corrupção, ou seja, esta perda de compradores e vendedores superior à receita do corrupto, representa um «desperdício» ou *peso morto* na economia, que naturalmente não estimula o comércio e não beneficia a economia.

Esse *peso morto* torna a economia menos eficiente, porque a corrupção acaba por não permitir realizar todos os ganhos potenciais resultantes das operações comerciais de uma determinada economia.

É a perda destes ganhos de comércio, traduzida no nosso diagrama pelo triângulo a azul, que explica o efeito da corrupção numa economia. E, quanto maior for a percentagem da corrupção e a elasticidade da curva da procura ou da oferta, naturalmente, maior será o peso morto da corrupção numa economia. Fica assim demonstrado, cientificamente, que a corrupção diminui a eficiência do mercado e não incentiva produtores e consumidores, criando um «peso morto» que se traduz em mercado que deixa de existir por influência da comissão do corrupto na economia do bem.

Relacionando a fórmula da quantificação da corrupção com este *Diagrama da Corrupção*, concluímos que quanto maior for a propensão marginal para a corrupção, maior será o efeito

induzido sobre os investimentos e consumos públicos e, portanto, maior será o *peso morto* criado na Economia.

O «desperdício» (PM) é igual ao investimento e consumo intermédio públicos (G), menos o nível *Bem-Estar* ou o *excedente dos consumidores e produtores* (BE), sendo um valor sempre inferior ao do montante da corrupção.

CAPÍTULO 4

Medir a corrupção

Se a corrupção é importante economicamente, então torna-se importante medi-la. Mas isso traz de imediato um problema intransponível. Como os actos de corrupção são secretos e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transacções ilícitas, medidas directas estão fora de questão. As medidas indirectas são portanto a única estratégia possível para se chegar a algumas conclusões academicamente aceitáveis. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas avaliações.

A medida indirecta mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (TI). Trata-se de um indicador compilado a partir de outros indicadores, todos estes referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais [ou que para elas prestam serviços] a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. O índice da TI é expresso na forma de um *ranking*. A entidade emprega um «grau» [um número de 0 a 10] para exprimir a posição dos países no *ranking*, mas esse «grau» não tem nenhum significado, além da própria ordenação do *ranking*

4.1. Definição, causas, efeitos e políticas anticorrupção no século XXI

Wilhelm Hofmeister, director do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, diz que, «a corrupção é o maior obstáculo para o desenvolvimento». Ela aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. Causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importâncias cada vez maiores para obter novos contratos.

Diminui a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra: a corrupção pode debilitar toda uma sociedade.

De modo algum a corrupção é fenómeno limitado às chamadas «repúblicas das bananas» ou ditaduras do Terceiro Mundo. Ela está presente em muitos países, sejam eles ricos ou pobres, tenham governo democrático ou autoritário. Não haveria, então, remédio para a corrupção? «Devemo-nos limitar a tolerá-la? Se é verdade que sempre houve corrupção no mundo, nunca, no decorrer da história, foi tão extensa, nem teve efeitos tão ameaçadores, como na actualidade. O fenómeno se relaciona com as mudanças económicas e geopolíticas mundiais, desde o fim da Guerra-Fria. O culto do sucesso instantâneo, centrado no enriquecimento material, é efeito colateral da globalização do comércio.»

Entretanto, e partindo da consciencialização dos efeitos devastadores da corrupção, intensificam-se no mundo inteiro iniciativas para o seu combate, inclusive graças a entidades como a *Transparency International*. Assim, em Seul, capital da Coreia do Sul, qualquer um pode verificar pela internet o andamento de concorrências públicas. Outros países instituíram comissões de combate à corrupção, desenvolveram modelos de gratificações para funcionários dignos de confiança, intensificaram investigações e inovaram a legislação tributária, trabalhista e penal.

As experiências já realizadas proporcionam ensinamentos de duas ordens: combater eficazmente a corrupção — ou, melhor ainda, impedir que ela surja — exige, por um lado, governância responsável, e, por outro, uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder.

«Neste contexto, é relevante o papel dos políticos e dos partidos; porém, a situação se torna problemática quando os próprios políticos são passíveis de corrupção. Antes de mais nada, o cidadão exige honestidade dos que elegeu e aos quais dispensou sua confiança. Entretanto, isso também tem seu preço. Partidos e políticos precisam de base financeira para cumprir suas funções a serviço da sociedade. Há a necessidade de dotação material adequada, tanto no que se refere a vencimentos de deputados quanto a financiamento de partidos. Surge, assim, a exigência de um financiamento adequado dos partidos, inclusive com a participação do Estado — ainda que a actividade partidária não deva, de modo algum, depender apenas do Estado. É legítima a exigência da população de que haja uma prestação de contas transparente das receitas e despesas dos partidos, já que isso pode contribuir para impedir a corrupção na política. É cabível o uso de recursos financeiros na política, mas uma eventual influência obtida por meio de grandes contribuições em dinheiro não pode prescindir de um debate público transparente», conclui.

Esta descrição do homem da Fundação Adenauer ajuda a situar o problema da definição. Corrupção implica o uso do serviço público gerando um ganho privado. Isso inclui a aceitação, solicitação ou extorsão por parte dos funcionários públicos de subornos, mas também quando não há suborno mas o agente público actua intencionalmente para beneficiar um privado, em esquemas de nepotismo, patrocínio ou caciquismo. Nestes termos a corrupção não é apenas um conceito ocidental, tal como o consagramos na lei[57]. Em qualquer sociedade, existe uma diferença entre as práticas aceitáveis e aquelas que o não são. E de algum modo, ao alargar o âmbito da corrupção pública, pretendemos ir mais longe na análise do problema.

4.2. Uma revisão das pesquisas empíricas

É Bruno Wilhelm Speck que vem chamar a atenção para as mudanças no debate inicial da corrupção. «Na última década, o debate sobre a corrupção aumentou e ganhou densidade. Em meio a uma série de escândalos, jornalistas, académicos e protagonistas políticos buscam identificar as causas institucionais do fenómeno e as suas raízes históricas e culturais, alertam para custos e consequências sociais e sugerem reformas que poderiam diminuir a incidência da corrupção. As tentativas de compreender o facto vão da interpretação superficial dos escândalos mais recentes até a avaliação detalhada das falhas individuais e estruturais que não foram complementadas por uma medição empírica das ocorrências. Porém, há que concordar, essa situação está a mudar gradualmente.» Em vários países existem hoje investigações sobre o grau da corrupção, do volume dos desvios e do custo que o fenómeno tem para a economia, a sociedade e a credibilidade das instituições políticas. As tentativas mais comuns de quantificação baseiam-se em três indicadores diferentes: (1) os escândalos noticiados na Comunicação Social, (2) as condenações registadas nas instituições ligadas à esfera penal e (3) as informações obtidas em sondagens.

As fontes para o primeiro indicador – os escândalos de corrupção – são os meios de comunicação, geralmente os jornais. Alguns analistas usam dados sobre escândalos de corrupção relatados na imprensa para produzir uma quantificação do fenómeno, mas actualmente por indicação da OCDE, pelo menos nos países mais desenvolvidos há instâncias que têm a

[57] Cf. Apêndice III – A Corrupção no Direito Português

incumbência legal de fazer o levantamento e dar os resultados a conhecer às instâncias de fiscalização política do executivo[58].

Essas análises ainda estão no seu estado preliminar e enfrentam fortes críticas, pois os seus resultados dependem do grau de liberdade da imprensa e são muito influenciados pela sensibilidade e pela experiência do jornalismo em relação ao problema.

Um país ou uma região com censura de imprensa, por exemplo, ou sob forte controlo de membros da nomenclatura política e económica governante, como é o caso português, poderá ficar bem no indicador, uma vez que possíveis escândalos não são investigados nem tornados. Por outro lado, a crescente sensibilidade e experiência jornalísticas ou a mudança na linha editorial de um jornal, dando-se mais espaço às denúncias de corrupção, poderá induzir o observador a concluir que a corrupção esteja aumentando. Foi o que não aconteceu em Portugal com a polémica parlamentar em 2006 com o deputado João Cravinho, que insistiu ser a alta corrupção um problema que se ampliava no País, o que obrigou a maioria parlamentar socialista a avançar com algumas medidas de prevenção, nomeadamente atribuindo competências junto do Tribunal de Contas ao «Conselho para a Prevenção da Corrupção» de recomendação e avaliação das questões de corrupção na Administração Pública portuguesa, gerindo a questão em parceria com o Ministério Público que continua a deter a iniciativa penal em Portugal. Mas a polémica, agitada depois na Comunicação Social, ampliou a percepção da corrupção nos altos cargos da administração pública, apesar de isso não ser evidente na sondagem que realizamos[59], mas suficientemente relevante para obrigar o Procurador-Geral da República vir a público esclarecer que num país como Portugal estavam em curso cerca de 470 processos de inquérito sobre práticas de corrupção e a opinião publicada ter o tema debaixo de mira[60].

Os dados para o segundo indicador – as condenações penais – são fornecidos pelas instituições de investigação e perseguição penal, como a Polícia, o Ministério Público ou os Tribunais de Justiça. O número de casos abertos ou de pessoas investigadas pela Polícia e pelo Ministério Público, os processos encaminhados para a Justiça e as condenações resultantes podem ser usados para avaliar a incidência da corrupção.

[58] Esta é a competência legal do Conselho para a Prevenção da Corrupção em Portugal (cf. Apêndice III).
[59] Cf. Apêndice I.
[60] Barreto, A. (2008). Consultado a 6 de Dezembro de 2008 em http://ww2.publico.clix.pt/.

Mais uma vez, as críticas argumentam que, sendo a corrupção um crime que requer investigação, o registo dos casos depende mais da investigação, que da realidade dos comportamentos corruptos. Em relação à corrupção, estima-se que somente uma pequena parte dos crimes cometidos é averiguada. Até Maio de 2008, em Portugal, por exemplo, 55,5% dos processos por corrupção que deram entrada em tribunal tinham sido arquivados, segundo um trabalho do politólogo Luís de Sousa[61]. Apenas 7,3% tinham transitado em julgado e estavam em fase de investigação 23,2%.

Mas, a descoberta de um único esquema de corrupção pode levar a uma série de outros casos, caso a investigação seja dirigida com lisura. Igualmente, a alocação de recursos humanos adicionais, a formação técnica adequada ou a criação de grupos especiais de investigação, na polícia e no Ministério Público, são factores que têm um impacto imediato sobre a incidência dos casos examinados. Aqui, também, os números levantados nestas fontes revelam mais sobre as características do sistema de aplicação do código penal do que sobre o crime em questão. Adicionalmente, as diferentes formas de enquadrar legalmente o crime da corrupção no código penal dos respectivos países limitam a validade de análises comparativas.

Aliás, o Ministério Público e as Polícias, em Portugal, frequentemente apresentam indicadores desse tipo[62]. Estatísticas nacionais dos Tribunais também existem, mas pecam pela

[61] Sousa, L. & Triães, J. (2008). *Corrupção e os Portugueses, Atitudes, Práticas e Valores* (com prefácio de Maria José Morgado). Lisboa: RCP Edições.

[62] A chamada «Operação Furacão», sobre a utilização do sistema financeiro português para lavagem de dinheiro em fuga aos pagamentos de impostos, levou à detecção de irregularidades contabilísticas e outras que, por exemplo, levaram, no âmbito da crise bancária de 2008, por parte do governo socialista à nacionalização do Banco Português de Negócios em 2 de Novembro de 2008 e prisão do seu presidente executivo, Oliveira e Costa.
"Em 2007, a Polícia Judiciária abriu 403 inquéritos para investigar alegados crimes de corrupção e outros crimes conexos. Destes foram encerrados 384, segundo dados do Ministério da Justiça. Dos processos encerrados, 103 (ou seja, 27 por cento) resultaram em acusações, estando a maioria das investigações relacionada com a administração local; 271 foram arquivados. Comparativamente a 2006, a PJ iniciou e concluiu mais inquéritos relacionados com este tipo de criminalidade económico-financeira. Naquele ano, foram abertos 348 processos e concluídos 366. Entre as investigações realizadas em 2007 pela Direcção Central de Investigação e Combate ao Crime Económico e Financeiro (DCICCEF) da PJ consta a contratação e aquisição de equipamentos da Marinha de Guerra, em que foi apurada a prática dos crimes de corrupção, tráfico de influência e participação económica em negócio, com a constituição de vários arguidos com responsabilidade, sendo que um alto responsável aguarda julgamento em prisão preventiva. A Universidade Independente foi outro dos alvos de investigação da PJ em 2007, tendo resultado no encerramento da instituição e na detenção dos principais responsáveis, nomeadamente o reitor Luís Arouca, o vice-reitor Rui Verde e o accionista Amadeu Lima de Carvalho. Segundo os mesmos dados do Ministério da Justiça, nos últimos cinco anos [2002 a 2007] a PJ abriu 2032 inquéritos relacionados com corrupção e encerrou 1737, dos quais 510 resultaram em acusações, 782 foram arquivados e 155 incorporados a outros processos.
Em 2007, no universo de 403 inquéritos abertos, 159 [cerca de 37] por cento dizem respeito à administração local. Dos 384 encerrados, 144 também estão relacionados com as autarquias. No mesmo ano, foram encerrados 144 inquéritos relativos à administração local, num total de 569 nos últimos cinco anos. No segundo lugar da lista de inquéritos abertos e encerrados nos últimos cinco anos relacionados com crimes de corrupção estão as forças de segurança [órgãos de Polícia Criminal, à excepção da PJ]. Em 2007, foram abertos 52 inquéritos e findos 62 relacionados com as

forma de classificação. Como um caso pode incluir vários crimes, mas a contabilização só permite o enquadramento em uma única categoria, aqueles acontecimentos nos quais um processo de corrupção envolve um crime ainda mais grave não serão contabilizados. Há uma tendência embutida de subestimar o número de ocorrências. Mas por exemplo, no Brasil, em Angola ou em Moçambique, não há uma avaliação sistemática dos casos processados pelos tribunais.

As informações obtidas por meio de sondagens constituem o terceiro grupo de indicadores da corrupção.

A facilidade de se registar essas informações está em contraste com a dificuldade de se enquadrar claramente o tipo de dados obtidos. Grande parte das pesquisas de opinião suscita, em regra, a avaliação dos cidadãos sobre o grau e a extensão da corrupção na sociedade. Outras pesquisas levantam quais os valores morais e as atitudes dos cidadãos frente ao fenómeno, incluindo-se aí a própria definição e a avaliação da corrupção.

Nós, para além das percepções, fomos ao ponto de focar as experiências pessoais dos cidadãos com práticas de corrupção. Obviamente, há críticas e indagações metodológicas que podem ser feitas [até porque a classe alta não responde por receio ou é estatisticamente insignificante, embora possa ser o grosso da corrupção do país].

Porém, ao contrário do que tem acontecido com as notícias sobre escândalos ou com as condenações penais, a produção de novos dados por meio de pesquisas de opinião tem crescido, rapidamente, nos últimos anos.

Por esse motivo, o presente texto limita-se a analisar os dados provenientes dessa última fonte, das pesquisas de opinião.

Analisaremos em primeiro lugar as estatísticas da Transparency International e a sua relação como os níveis de desenvolvimento, nomeadamente, nos Países de Língua Oficial Portuguesa e depois, a nossa própria sondagem.

---

forças de segurança. Em termos percentuais, e em termos de inquéritos em investigação por áreas, a administração local lidera com 43 por cento dos casos, seguindo-se as forças de segurança com 14 por cento. Quanto à origem das participações que resultaram em inquéritos, e segundo os dados oficiais, as denúncias anónimas são a principal «fonte da PJ», com 146 casos, seguindo-se as denúncias de particulares." (In *Publico on-line*, edição de 3 de Novembro de 2008).

De notar, em primeira abordagem que a maioria dos países lusófonos piorou a classificação no índice da Transparency International sobre a Percepção da Corrupção em 2007[63]. À excepção de Cabo Verde, os Estados lusófonos pioraram a sua classificação no índice global de corrupção, divulgado pela *Transparency International*, que analisa os níveis do fenómeno em 180 países.

A lista, divulgada anualmente, estima o grau de corrupção do sector público percepcionada pelos empresários e analistas dos respectivos países, e está organizada do menos corrupto [1.º lugar] para o mais corrupto [180.º], a que corresponde uma escala de 10 pontos [livre de corrupção] a zero pontos [muito corrupto].

Timor-Leste conta-se entre os países onde, segundo a Transparency International, a situação se deteriorou «significativamente» entre 2007 e 2008, tendo registado a pior queda com uma descida de 22 lugares. O país, que há um ano ocupava a 123.ª posição com 2,6 pontos, caiu este ano para o 145.º lugar com 2,2 pontos, ao mesmo nível do Cazaquistão e com uma prestação ligeiramente acima de países como o Bangladesh, Quénia ou Rússia.

Portugal ocupa este ano a 32.ª posição com 6,1 pontos, tendo perdido quatro posições e 0,4 pontos em relação ao índice de 2007.

Dos restantes Lusófonos, Cabo Verde subiu dois lugares no índice, passando da 49.ª para a 47.ª posição, com 5,1 pontos, posição que partilha com a Costa Rica, Hungria, Jordânia e Malásia.

A Cabo Verde segue-se o Brasil entre os Estados lusófonos melhor classificados, no entanto a 80.ª posição conseguida em 2008 revela uma queda de oito posições em relação ao ano anterior, mantendo contudo o mesmo número de pontos que em 2007 [3,5]. Burkina-Faso, Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia partilham a posição com o Brasil.

A descida menos significativa foi a de São Tomé e Príncipe, que passou do 118.º para o 123.º lugar, mantendo o mesmo número de pontos [2,7] e partilhando a posição com países como o Nepal, Togo, Nigéria ou Vietname.

[63] Cf. Anexo I

Moçambique caiu 15 posições na lista e perdeu 0,2 pontos, ocupando agora o 126.º lugar, enquanto Angola e Guiné-Bissau perderam 11 lugares, uma queda que se registou igualmente na pontuação dos dois países, que passou de 2,2 para 1,9 pontos.

Angola e Guiné-Bissau ocupam agora a posição 158 juntamente com Azerbaijão, Burundi, Gâmbia, Congo, Serra Leoa e Venezuela. Macau, Região Administrativa Especial da China, é citado pelo segundo ano consecutivo como tendo registado um «agravamento dos níveis percebidos de corrupção», tendo passado do 34.º para o 43.º lugar e de 5,7 para 5,4 pontos.

Analisando a totalidade dos 180 países, a Dinamarca, Nova Zelândia e Suécia dividem o primeiro lugar com uma pontuação de 9,3 pontos, seguidos de Singapura como 9,2 pontos.

Na ponta oposta da tabela, está a Somália com 1,0 pontos, precedida do Iraque e Myanmar com 1,3 pontos e do Haiti com 1,4 pontos.

Durante a apresentação do índice de 2008, em Berlim, Huguette Labelle, que preside à *Transparency International*, destacou os aumentos contínuos dos níveis de corrupção nos países pobres e os constantes escândalos corporativos nos países ricos.

4.3. A corrupção em Portugal

Há que ter a consciência que muitas vezes é a agenda política que alimenta a gestão dos escândalos políticos associados à corrupção nas democracias ocidentais na comunicação social. Actualmente, esta relação perversa entre *escândalo* e *média* é a maneira mais eficiente do Poder se ver livre dos seus adversários, pelo que acaba por reflectir mais a própria realidade da conflitualidade política que os níveis de corrupção e criminalidade da sociedade.

Para estudar o tema em Portugal, deixamos por isso de lado as nossas próprias percepções e os trabalhos jornalísticos e fomos para o terreno fazer uma pesquisa de opinião.

Seguimos como metodologia um universo composto por indivíduos com 18 ou mais anos recenseados em Portugal e residentes em domicílios com telefone fixo. Os números de telefone foram seleccionados aleatoriamente das listas telefónicas do Continente e Regiões Autónomas. Os inquéritos foram recolhidos através de entrevista telefónica em sistema CATI

– Computer Assisted Telephone Interviewing, com validação automática e em sistema Auto Dial.

A Amostra recolhida foi de 418 indivíduos, sendo a margem de erro de 95,5% de confiança de +/- 4,89%. A execução do estudo decorreu entre os dias 22 e 28 de Julho de 2008, com o apoio técnico e logístico da empresa de estudos de mercado Pitagórica Lda. – com a coordenação do projecto a cargo de Alexandre Picoto, a direcção técnica de Rita Marques da Silva e com Ana Rita Luz como técnica principal e Inês Moita de Deus como técnica.

Deste trabalho resultou que a maioria dos inquiridos [68,4%] afirmou que, na sua opinião, corrupção era «ganhar dinheiro de forma ilegítima», enquanto apenas 14,1% considera ser "Prejudicar o Estado". Para 79,7% dos inquiridos, a corrupção aumentou nos últimos dez anos em Portugal, sendo apenas 4,1% os inquiridos que referem que diminuiu.

A classe política é aquela que os inquiridos consideram ser mais corrupta [68,4%], encontrando-se em 2º lugar os Autarcas [29,4%]. Em último lugar encontra-se a classe médica, com apenas 3,3% das referências.

Dentro das várias organizações, são os dirigentes que são considerados pelos inquiridos como mais corruptos [68,9%], enquanto os funcionários são referidos por apenas 2,9% dos inquiridos.

Por outro lado, 32,5% dos inquiridos consideram que a corrupção existe, tantos nos países pobres como nos países ricos, sendo que 37,1% consideram que existe mais nos países pobres e 26,8% mais nos países ricos.

Quando questionados sobre se já alguma vez tinham corrompido alguém, apenas 4 inquiridos admitiram terem-no feito. Três destes inquiridos afirmaram ter corrompido funcionários do sector da Saúde, enquanto que um admitiu ter corrompido um funcionário das Finanças.

Sinteticamente e representando através de quadros, as conclusões da nossa sondagem são as seguintes:

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

A. As questões perguntadas foram as seguintes:

1. Para si, Corrupção é: (…)

2. Há mais Corrupção nos países pobres ou nos países ricos?

3. Comparando o Portugal de hoje com o Portugal de há 10 anos, a Corrupção…?

4. Das seguintes classes, em quais existe mais Corrupção?

5. Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os mais corruptos?

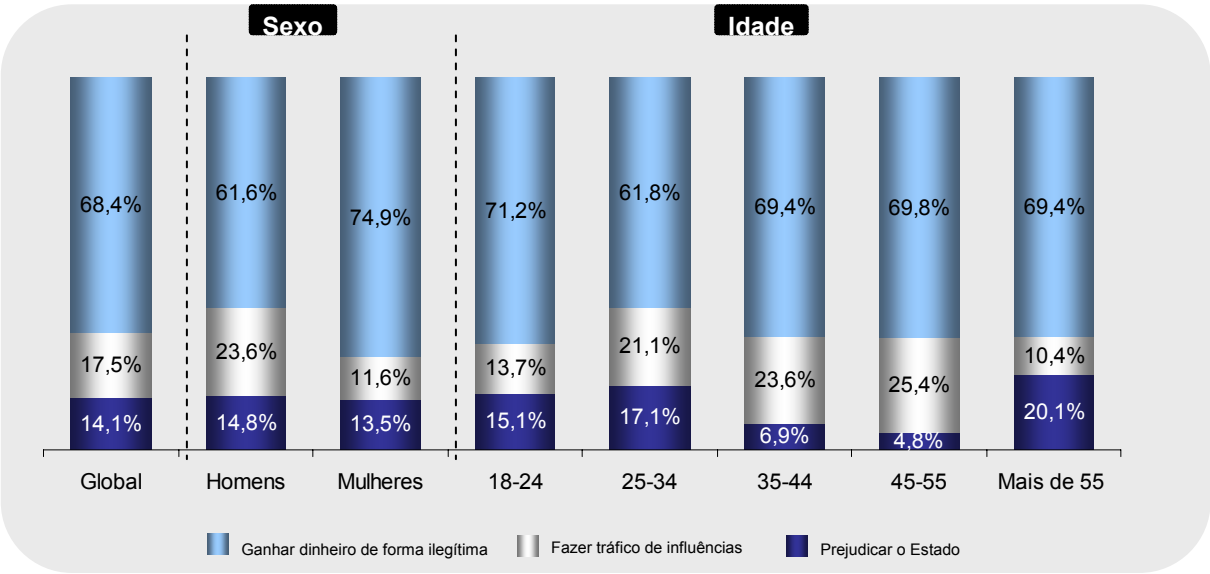
6. Já alguma vez corrompeu alguém?

7. E que classe profissional foi a que corrompeu?

B. As respostas às perguntas foram as seguintes:

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 1 – Para si, corrupção é:

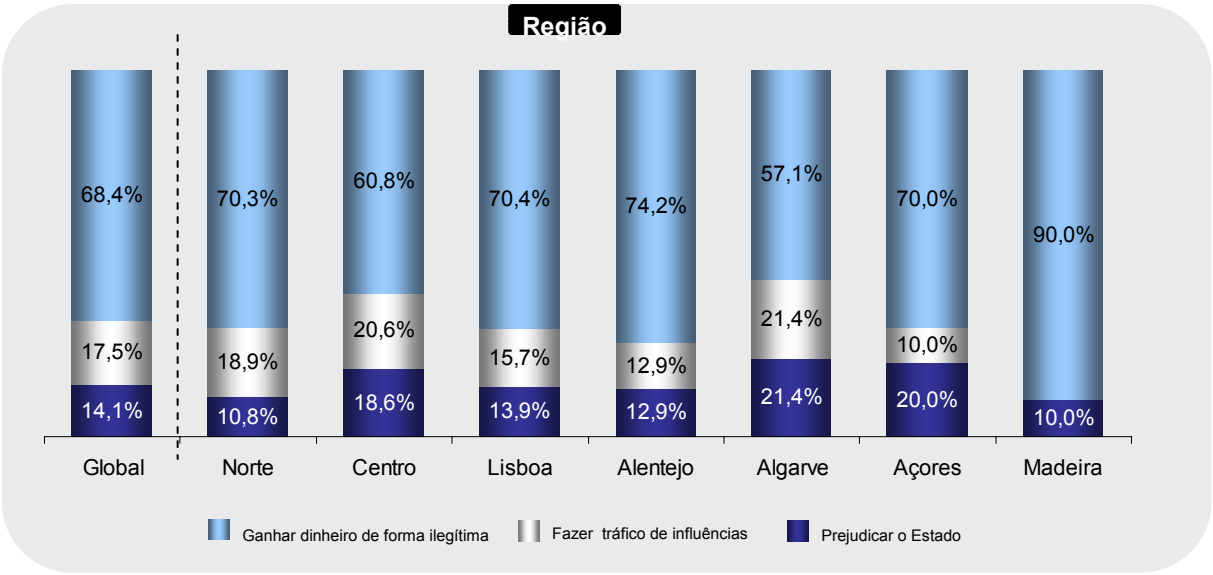


Para 68,4% dos inquiridos, corrupção significa ganhar dinheiro de uma forma ilegítima, enquanto para 14,8% dos inquiridos do sexo masculino significa prejudicar o Estado.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 1.1 – Para si, corrupção é:

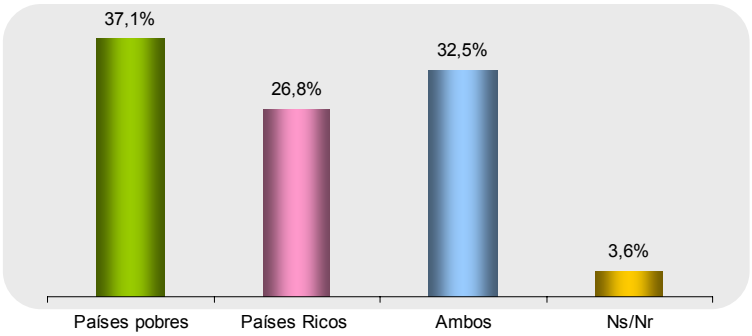


Na Madeira, 90% dos inquiridos consideram que a corrupção é ganhar dinheiro de forma ilegítima. Apenas 10,0% dos inquiridos nos Açores diz que a corrupção é fazer tráfico de influências.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 2 – Há mais corrupção nos países pobres ou nos países ricos?



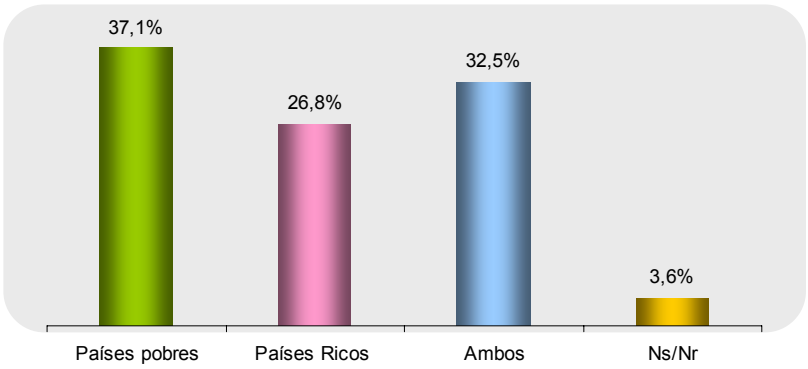
	Sexo		Faixa Etária				
	Homens	Mulheres	18-24	25-34	35-44	45-55	Mais de 55
Países pobres	40,9%	33,5%	30,1%	30,3%	40,3%	50,8%	36,6%
Países ricos	23,6%	29,8%	38,4%	25,0%	25,0%	17,5%	26,9%
Ambos	31,5%	33,5%	31,5%	42,1%	33,3%	31,7%	27,6%
Ns/Nr	3,9%	3,3%	---	2,6%	1,4%	---	9,0%

32,5% dos inquiridos considera que a corrupção existe tanto nos países pobres como nos países ricos, sendo os inquiridos entre os 25 e os 34 anos que mais o referem. São os homens que mais referem que a corrupção existe mais nos países pobres.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 2.1 – Há mais corrupção nos países pobres ou nos países ricos



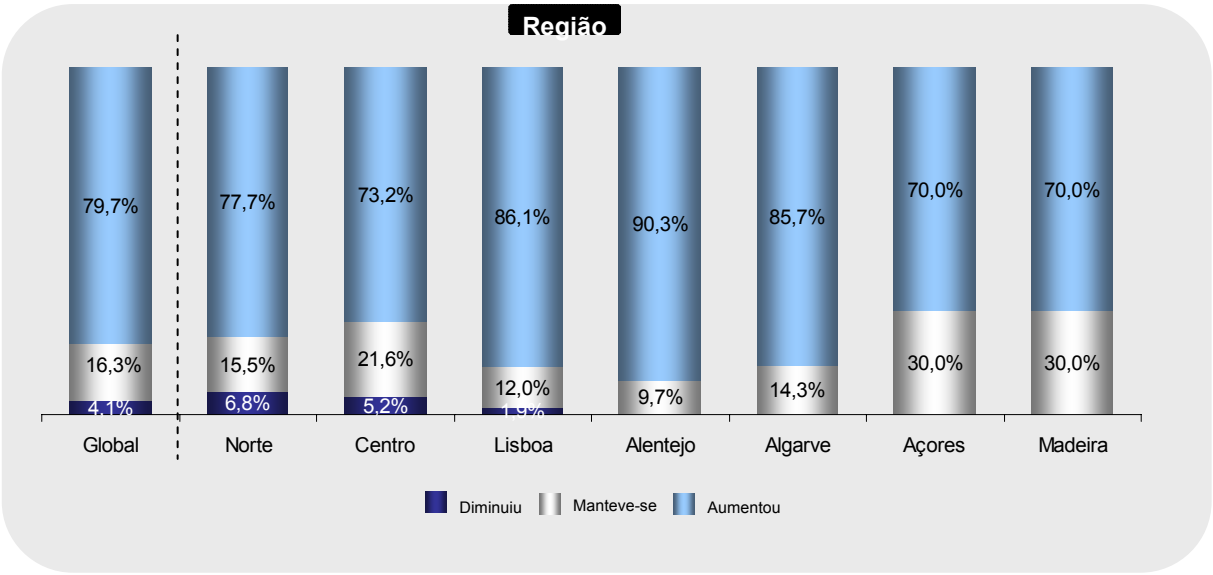
	Região						
	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Países pobres	44,6%	32,0%	37,0%	19,4%	21,4%	70,0%	20,0%
Países ricos	29,7%	34,0%	20,4%	12,9%	28,6%	10,0%	40,0%
Ambos	23,0%	25,8%	40,7%	67,7%	42,9%	20,0%	40,0%
Ns/Nr	2,7%	8,2%	1,9%	---	7,1%	---	---

Apenas 26,8% dos inquiridos dizem que é nos países ricos que existe mais corrupção, sendo na Madeira que os inquiridos mais o referem.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 3 – Comparando o Portugal de hoje com o Portugal de há 10 anos, a corrupção:

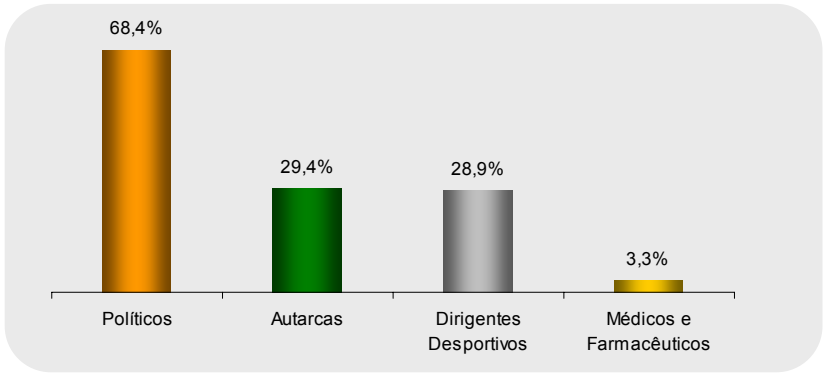


É no Alentejo que a convicção de que a corrupção aumentou nos últimos anos é maior. No Alentejo, Algarve, Açores e Madeira, nenhum inquirido referiu que a corrupção diminuiu.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 4 – Das seguintes classes em quais existe mais corrupção?



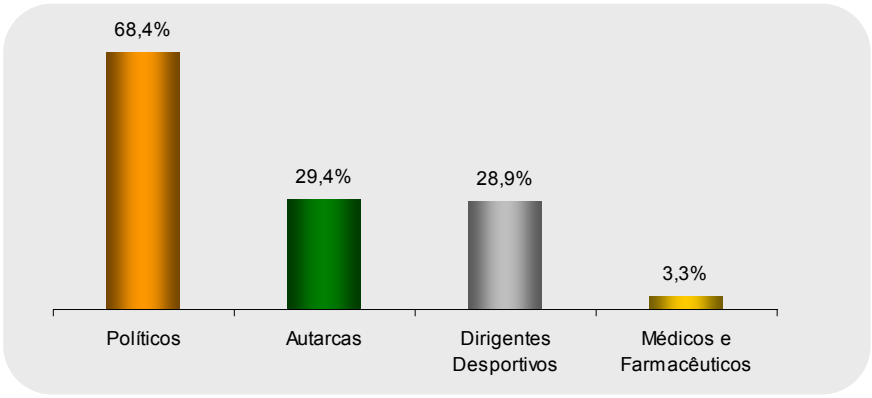
	Sexo		Faixa Etária				
	Homens	Mulheres	18-24	25-34	35-44	45-55	Mais de 55
Políticos	66,0%	70,7%	65,8%	67,1%	73,6%	60,3%	71,6%
Autarcas	34,5%	24,7%	34,2%	36,8%	19,4%	27,0%	29,1%
Dirigentes Desportivos	30,5%	27,4%	19,2%	23,7%	34,7%	33,3%	32,1%
Médicos e farmacêuticos	3,4%	3,3%	4,1%	---	6,9%	4,8%	2,2%

A grande maioria dos inquiridos acredita que é entre a classe política que existe mais corrupção, sendo a classe médica/farmacêutica a menos referida pelos inquiridos. São as mulheres que mais acreditam que existe mais corrupção na política.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 4.1 – Das seguintes classes em quais existe mais corrupção:



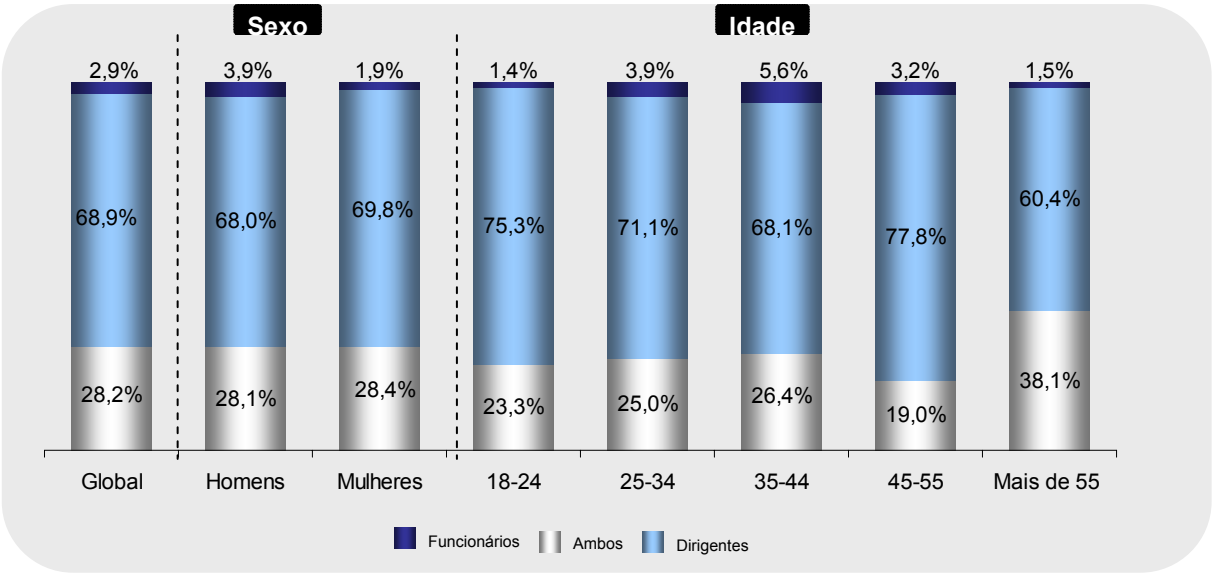
	Região						
	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
Políticos	63,5%	67,0%	71,3%	77,4%	71,4%	80,0%	80,0%
Autarcas	24,3%	35,1%	29,6%	41,9%	28,6%	30,0%	10,0%
Dirigentes Desportivos	34,5%	34,0%	21,3%	16,1%	35,7%	10,0%	30,0%
Médicos e farmacêuticos	4,1%	2,1%	1,9%	12,9%	---	---	---

Para 35,7% dos inquiridos da Região do Algarve, é entre os Dirigentes Desportivos que existe mais corrupção.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 5 – Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os maiores corruptos:

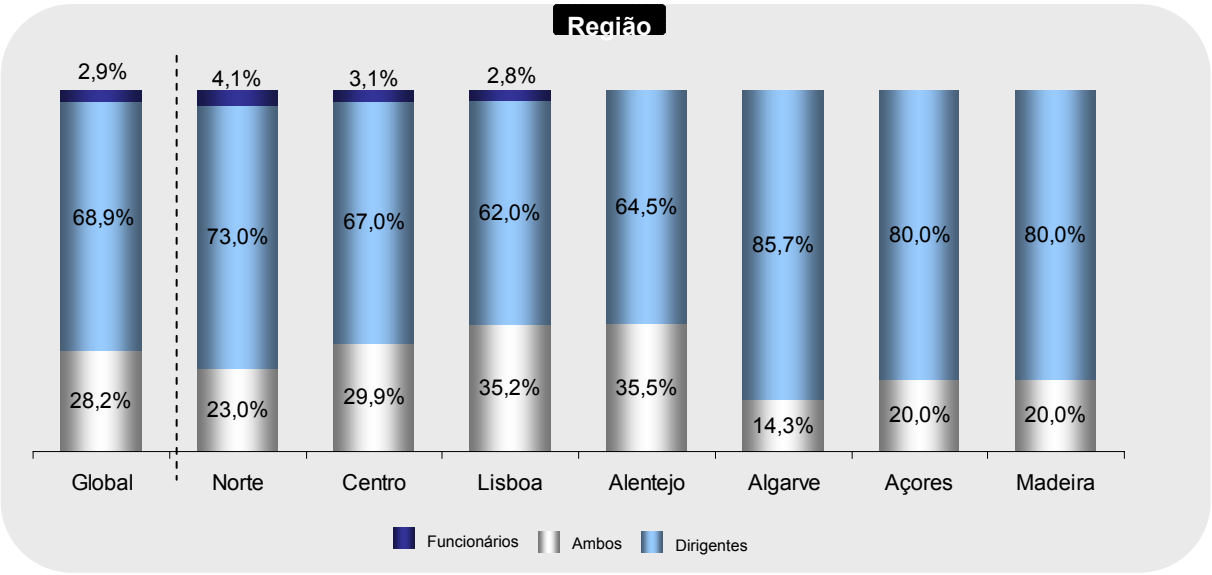


A grande maioria dos inquiridos refere que, dentro das organizações, são os dirigentes que são mais corruptos. Os funcionários são referidos como os mais corruptos por 5,6% dos inquiridos com idades compreendidas entre os 35 e os 44 anos.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 5.1 – Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os maiores corruptos:

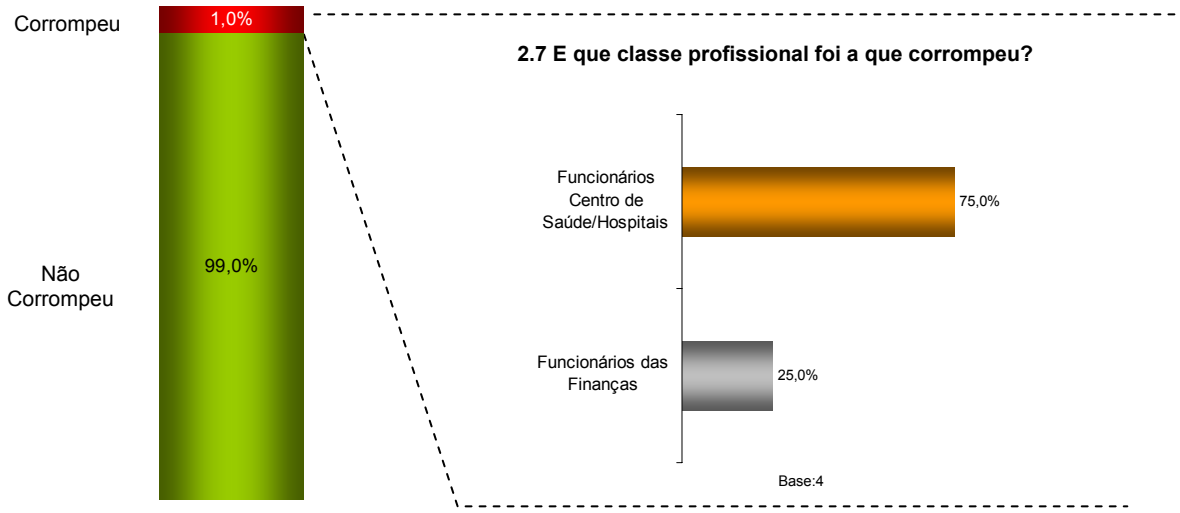


Entre os inquiridos das regiões do Alentejo, Algarve, Açores e Madeira, nenhum referiu os funcionários das organizações como os mais corruptos.

Amostra: 418 inquiridos

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Quadro 6 – Já alguma vez corrompeu alguém?



Apenas 4 inquiridos admitem já ter corrompido alguém, três dos quais dizem ter corrompido funcionários ligados a Centros de Saúde ou Hospitais. Destes 4 inquiridos, apenas 1 era do sexo feminino, os 4 tem 45 ou mais anos, e 3 pertencem à classe média (C1+C2). Apenas uma pessoa admitiu ter corrompido um funcionário das Finanças.

Amostra: 418 inquiridos

B. Finalmente a caracterização do universo observado:

CARACTERIZAÇÃO

Quadro 7 – Caracterização sociodemográfica

		Global Base:418
Sexo	Feminino	51,4%
	Masculino	48,6%
Idade	18 - 24 anos	17,5%
	25 - 34 anos	18,2%
	35 - 44 anos	17,2%
	45 - 54 anos	15,1%
	>55 anos	32,1%
C. Social	Classe A/B	16,6%
	Classe C1	25,5%
	Classe C2	42,7%
	Classe D	15,2%
Agregado	1 pessoa	7,4%
	2 pessoas	26,8%
	3 pessoas	25,8%
	4 pessoas	26,3%
	5 ou + pessoas	13,6%
Região	Norte	35,4%
	Centro	23,2%
	Lisboa	25,8%
	Alentejo	7,4%
	Algarve	3,3%
	Açores	2,4%
	Madeira	2,4%

A maioria dos inquiridos têm idades inferiores a 35 anos (35,7%) pertencem a agregados constituídos por 2/3 pessoas (52,6%) e à classe social C2 (42,7%)

Amostra: 418 inquiridos

A sondagem mostra, portanto, que a percepção dos inquiridos vai no sentido de o problema se estar a agravar em Portugal.

Como advertência importa referir a limitação da sondagem telefónica e o facto de numa matéria destas a percentagem de erro ser relevante, considerando o facto de haver resistências na resposta por parte das classes mais altas e esclarecidas.

CAPÍTULO 5

Uma questão metodológica ou a análise das investigações anteriores

Nos seus trabalhos para a TI, Bruno Wilhelm Speck afirma que os trabalhos de campo, realizados desde os anos 70 têm características próprias em cada época.

E por isso, devemos caracterizar três momentos das pesquisas [o conceito «pesquisa de opinião» é usado de forma genérica para todos os levantamentos de dados obtidos por meio de entrevistas com questionários fechados, observando-se regras para a escolha de uma amostra representativa. Apesar do nome, essas pesquisas podem inventariar vários tipos de informações dos entrevistados: comportamentos, valores, opiniões, percepções, etc.], que se diferenciam pelo motivo, pelo objecto e pelo enfoque da investigação e, finalmente, pelo uso das informações obtidas.

5.1. Primeiro tipo de abordagem: causas, efeitos e políticas

Segundo Wilhelm Speck, «as primeiras tentativas que resultaram em levantamentos empíricos sobre a corrupção partiam do pressuposto de que os diferentes modelos de conceituação do fenómeno representavam um problema. A saída mais básica era identificar a corrupção a partir de uma definição próxima da do código penal» alemão. A solução de Nye (1967) tornou-se clássica para esse tipo de abordagens. Segundo esse autor, «a corrupção representa um desvio dos deveres formais associados a um cargo público, em função de benefícios privados». Muitos autores colocaram em questão essa definição legal, pois ela sugere uma universalidade que não corresponderia à realidade. Suspeitava-se que a corrupção se explicaria pela diferença sistemática entre a ordem legal e a cultura político-administrativa dominante. A vocação universalista presente na rápida difusão de conceitos e instituições políticas ocidentais não foi acompanhada pelos valores e comportamentos sociais. «Essa discrepância», diz Wilhelm Speck, «seria o principal factor a explicar porquê e quando a corrupção ocorre».

Para evitar a via culturalista, Heidenheimer (1970) sugeriu uma nova linha de investigação, tomando como referência a definição do conceito da corrupção através dos agentes sociais. Baseado nessa definição induzida, Heidenheimer sugeriu as categorias de «corrupção preta» – quando lei e norma social coincidem; «corrupção cinza» – quando os actores avaliam determinado comportamento de forma controversa; e «corrupção branca» – quando a lei reprova, mas a maioria da população ou se mostra tolerante ou nem sequer reconhece determinado comportamento como moralmente questionável.

Heidenheimer não trabalhou com dados empíricos quantitativos, mas a importância da sua abordagem foi logo reconhecida por outros pesquisadores.

Gibbons (1989) e outros autores admitiram, por seu lado, como certa a percepção como ponto de partida para se definir a corrupção. Posteriormente, a abordagem da percepção tornou-se uma das alternativas decisivas para evitar as discrepâncias do universalismo normativo presente nas definições legais[64].

5.1.1. Estudos parlamentares

Se Heidenheimer é o fundador do estudo da corrupção de um modo sistemático e científico, um outro marco importante nessas investigações foi a abordagem de Peters e Welch (1978). Num estudo preliminar que se tornou uma referência, esses autores definiram o conceito operativo de *medida da percepção* e realizaram uma pesquisa empírica para o fundamentar. Trabalham com cenários propostos a universos diferentes de entrevistados, tentando apreender qual a percepção dos inquiridos quanto à existência de corrupção, ou não, nos diversos cenários.

Percebeu-se que existe uma diferença decisiva entre a norma escrita e a sua interiorização pela realidade social. No seu estudo histórico sobre a corrupção, Noonan separa, «ao lado da norma legal, vários indicadores da sua inserção social, como a aplicação pelos juízes, a apreciação dos moralistas, e a avaliação do cidadão comum»[65]. A pesquisa de Peters e Welch preocupa-se com o enquadramento dessa questão nos contextos sociais das normas escritas — e os resultados mostram que tais contextos variam bastante.

[64] (Scott, 1972, Johnston, 1996).
[65] (Noonan, 1984)

Enquanto alguns dos casos são definidos como corruptos por 9/10 entrevistados, essa taxa pode cair para até 2/10 noutros contextos. Nessa divergência entre norma e contexto social pode estar uma das chaves para se explicar a probabilidade dos indivíduos cometerem actos de corrupção. Apenas se a norma estiver apoiada no reconhecimento social é que será obedecida. Caso contrário, haverá uma propensão a se infringir a lei – sem se violar a própria moral dominante[66].

Mas a questão das consequências de desinserção social da norma continua polémica. Peters e Welch investigaram noutra direcção, analisando as possíveis causas que explicariam a avaliação social. Estes investigadores tentaram identificar, mais detalhadamente, as razões para as variações no comportamento corrupto através de quatro factores: o agente público, o corruptor privado, o tipo do favorecimento e a retribuição. Com o uso dessas categorias, avaliações que, aparentemente, traduzem situações individuais deram informações genéricas sobre as razões da reprovação moral de determinados actos. Essa reprovação dependeria, por exemplo, do tipo de funcionário envolvido ou do agente privado corruptor. Poderia estar ligada, também, ao favor concedido ou ao tipo de retribuição recebida. Com efeito, os resultados mostraram que todos esses factores influenciam a avaliação dos cidadãos sobre os cenários descritos.

Embora, os resultados desta pesquisa sejam discutíveis, o modelo de análise de Peters e Welch constituiu, definitivamente, um marco na investigação empírica da corrupção.

Por seu lado, Dolan, McKeown e Carlson (1988) mostraram que no modelo sugerido por Peters e Welch (1978), as concepções dos investigadores ainda influenciaram fortemente os resultados. Acabaram por sugerir «um método mais indutivo» que poderia evitar essa tendência.

O tipo de exame praticado pelos autores deu espaço a outros estudos que procuraram uma explicação não somente nos cenários avaliados, mas também nas variações entre pessoas de estratos sociais diversos entrevistados. «As pesquisas podem ainda servir para analisar a diversidade intercultural e intracultural, quando: a) compara os padrões de conceptualização da corrupção em momentos diferentes; b) confronta historicamente determinadas avaliações sociais; ou c) analisa determinados segmentos sociais e grupos profissionais na busca por factores explicativos das diferenças do conceito».

[66] Esta questão embora nunca estudada pela Ciência Política aplica-se igualmente à questão da criminalização da falta de pagamento de cotizações sociais e impostos, como o IVA ou o IRS retido pelo empregador, optando os governos por criar normas quantitativas para definir comportamentos objectivamente criminosos sem que isso corresponda a conteúdos morais necesssáriamente, mas fundamentalmente tendo em vista o interesse à cobrança pública.

O trabalho de Peters e Welch teve vários seguidores noutros países. Atkinson e Mancuso (1985) e Jackson *et al.* (1994) repetiram o levantamento com parlamentares no Canadá e na Austrália, respectivamente, permitindo comparações interculturais quanto à conceptualização da corrupção. Os resultados mostraram que as diferenças, tanto em relação à sensibilidade global de determinadas sociedades, assim como na avaliação de resultados individuais. Já em 2008, em média, os representantes dos Estados Unidos foram ligeiramente mais complacentes do que os colegas do Canadá ou da Áustria. Mas devemos ter em mente que as três pesquisas respeitam a três décadas diferentes e que os resultados indicaram divergências consideráveis na conceptualização do fenómeno da corrupção entre as várias culturas e/ou as diversas épocas.

5.1.2. O problema das generalizações

As pesquisas sobre a percepção da corrupção introduziram dados empíricos quantitativos no debate académico abstracto sobre o carácter universal de definições da corrupção.

De um modo geral, podemos dizer que um dos resultados mais importantes foi a documentação da diferença entre o conceito «oficial» – circunscrito na definição legal – e o julgamento que a população faz do fenómeno da corrupção.

Verifica-se, aliás, pelos trabalhos de Luís de Sousa em Portugal (2008) que a população é muito permissiva relativamente à corrupção em Portugal[67] ao contrário do julgamento do legislador e sobretudo, de alguns parlamentares como João Cravinho ou mesmo do Ministério Público.

É de notar que a avaliação da corrupção percorre um contínuo de condutas e comportamentos considerados unanimemente corruptos, passando por situações «duvidáveis» e chegando a comportamentos considerados não corruptos pela maioria. A tese de Heidenheimer (1970) sobre a corrupção «preta», «cinza» e «branca», a que antes nos referimos, foi empiricamente confirmada[68].

[67] *Expresso,* edição de 11 de Outubro de 2008, Lisboa

[68] Muito curioso no caso da criminalização fiscal em que com a crise de 2007/9 os governos para travar o entupimento dos tribunais elevaram substancialmente os montes em que o pagamento de impostos foi descriminalizado. No caso da corrupção só na última década, por exemplo, é que a corrupção nas empresas privadas e no futebol passou a ter maior aceitação social, apesar da lei e da doutrina já o ter diagnosticado.

Da mesma forma, ficou provado o carácter relativo do conceito de corrupção, flexível entre as diversas culturas.

Essa última questão, no entanto, não pode ser explorada de forma exaustiva, porque só se dispõem de dados comparativos relativos aos três países.[69]

Além de basear a dialéctica entre universalismo e relativismo cultural em bases empíricas, as pesquisas também contrariam o maniqueísmo presente em muitos escândalos de corrupção. A definição popular do que é corrupção apresenta mais sensibilidade que o jogo antagónico entre declarações de inocência *versus* «caça às bruxas» e exploração política da «inveja lusitana», que caracterizam esses escândalos.

5.1.3. Pesquisa com base na pessoa

Apesar do potencial destas pesquisas para explicar a propensão para comportamentos corruptos, o interesse em levantamentos com essa preocupação parece limitado [talvez um dos motivos seja o facto dessas análises estarem centradas no indivíduo, na pessoa e na sua complexidade, quando investigações mais recentes, de cientista mais alinhados politicamente, tendem a buscar causas estruturais ou institucionais para a corrupção].

«Entre funcionários públicos da Austrália, em 1994, a mesma metodologia foi empregada, com cenários diferentes»[70]. A interpretação das situações chamou a atenção para vários factores. A pesquisa, mais centrada nas características do agente público – corrupto passivo – do que do particular envolvido – corruptor activo –, analisou a posição desse funcionário na hierarquia, a sua função na administração, o seu papel decidido ou menos empenhado no esquema, o volume pecuniário, o benefício directo ou indirecto e a frequência da conduta.

Os resultados da pesquisa mostraram que todos esses aspectos têm influência sobre a avaliação social do acto alegadamente corrupto. Além disso, a apreciação dos entrevistados levava em conta, também, factores circunstanciais.

---

[69] Além disso, a maior parte dos levantamentos sobre a conceituação empírica foram realizados em sociedades de influência anglo-saxónica, como Estados Unidos (Gardiner, 1970, Peters & Welch, 1978, Johnston, 1986, Dolan at al., 1988), Reino Unido (Johnston, 1989, Mancuso, 1993), Canadá (Atkinson & Mancuso, 1985, Gibbons, 1985) e Austrália (Jackson at al, 1993), e (ICAC, 1994).

[70] (ICAC, 1994).

Caso o favorecimento corrupto servisse a um fim «nobre» — como ajudar uma instituição beneficente ou cobrir gastos médicos —, a avaliação tendia a ser mais branda [o que chamaria de «efeito Robin Wood»].

Um outro estudo efectuado no Panamá[71], que analisou vários cenários para detectar como os cidadãos conceptualizam condutas diversas, não chegou a distinguir nem a estudar os factores que poderiam explicar as diferenças de avaliação, mas mostrou que a opinião a respeito da culpabilidade do agente público [passivo] e do agente privado [activo], num mesmo cenário, pode variar consideravelmente.

5.2. O segundo tipo de abordagem: análise do risco de investimento

Foi uma iniciativa de origem diferente que contribuiu para obter um novo tipo de dados sobre a corrupção. Empresas de avaliação de riscos de investimento, a partir dos anos 80, incluíram sucessivamente o item «corrupção» nas suas análises dos países. Para avaliar instituições e normas, mas também a cultura e as práticas políticas relevantes para o investimento, os dados levantados incluem questões referentes à fragmentação do sistema partidário, a conflitos religiosos ou étnicos, e à aceitação das normas constitucionais pelos vários agentes políticos – para citar apenas alguns exemplos. Na área das condições de investimento, normalmente são recolhidas informações sobre o direito de propriedade, as normas para a repatriação de lucros, as exigências burocráticas para empreendedores, o contexto judicial, etc.

A partir dos anos 80, esses indicadores sobre o sistema político e o ambiente de investimento passaram a integrar sucessivamente informações sobre a intromissão política em decisões administrativas ou dos tribunais, a existência de mercados paralelos, as práticas de corrupção e o nepotismo ou a fraude nos negócios entre o Estado e as empresas. Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón (1999) analisam esses indicadores, identificando as informações sobre a corrupção como factor de risco. Tenha-se em atenção que o problema da promiscuidade entre negócios e política torna-se central na classificação dos países na atracção do Investimento Estrangeiro e é tão determinante como por exemplo o papel das máfias na Croácia[72].

Nas décadas anteriores, o efeito negativo da corrupção sobre o desenvolvimento económico e político nos Estados já havia despertado algum interesse. Leff (1964) e outros

[71] (*El Corruptómetro*, 1998).
[72] A corrupção passa a ser uma determinante negativa da competitividade.

revisionistas argumentavam que a corrupção poderia ter efeitos benéficos, tanto para as empresas como para a economia nacional. Nesse sentido, aliás, vai alguma argumentação histórica, sobre a presença portuguesa nos mares Índicos, conforme nossa dissertação de Mestrado[73], bem como a posição da corrupção em alguns países desestruturados, como, por exemplo, no Paquistão ou na Etiópia e Sudão[74].

Contudo, a procura de informações sobre a corrupção, como instrumento de avaliação de risco, coloca em dúvida essa posição revisionista. Antes que a disputa académica sobre o impacto económico da corrupção tivesse sido decidida, os agentes económicos do mercado global deixaram claro que, para eles, a corrupção representa, sim, um possível risco de investimento.

O nosso trabalho sobre a conceptualização do impacto económico da corrupção foi inicialmente desenvolvido em 2006 na dissertação de Mestrado[75] e é, agora, aqui ampliado.

5.2.1. Corrupção e risco de investimento

Mesmo com a recolha de informações sobre a corrupção a aumentar, diz Bruno Wilhelm Speck, «os problemas com a obtenção de dados válidos continuaram. Para medir a corrupção, as empresas de avaliação de risco tomaram como base percepções subjectivas de especialistas, como o fizeram em relação a outros itens. Alguns índices se baseiam em informações fornecidas por uma rede de analistas próprios, outros têm como fundamento entrevistas com jornalistas; outros, ainda, se reportam a entrevistas com empresários ou gerentes de empresas que dispõem de informações de primeira-mão. [Uma pesquisa da empresa Gallup, em 1997, usou a opinião representativa dos cidadãos em vários países]. Os índices também se distinguem no que toca ao segmento dos países analisados. A maioria deles enfoca um conjunto de países numa dada região geográfica. Apesar das enormes diferenças, os índices de avaliação de risco têm algumas características em comum.

Em primeiro lugar, considera Speck, identificam a corrupção como um risco relevante, que deve ser levado em conta pelos investidores. Em segundo lugar, dirigem-se principalmente ao capital internacional, cuja mobilidade aumentou nas últimas décadas. Em terceiro lugar, as

[73] Cf. Apêndice II – Breve História da Corrupção em Portugal.

[74] Nestes países os movimentos terroristas e/ou a pirataria são tolerados, comprando a hierarquia político-administrativa, que só é corrupta porque não pode exercer o seu poder, sendo portanto prática genericamente aceite.

[75] (Santos, 2006).

unidades de observação são países e não indivíduos. Em quarto lugar, os levantamentos da percepção são feitos a partir de grupos de especialistas e investigadores sobre o fenómeno. E em quinto lugar, tentam com esses índices quantificar as informações em escalas numéricas, criando a base para análises comparativas.

Os métodos de levantamento de informações não são tão precisos quanto às tradicionais sondagens de opinião. Porém, a validade dos dados dessas empresas de avaliação de risco não se baseia nos procedimentos da pesquisa, mas na confiança que os clientes depositam na empresa de sondagem e das suas fontes.

5.2.2. Corrupção e a agenda no apoio aos países carenciados

É nessa linha que a OCDE criou a sua própria comissão de acompanhamento do problema da corrupção, e começou a visitar os Estados beneficiários da ajuda internacional ao desenvolvimento em primeira linha, usando posteriormente a mesma metodologia para fazer estudos de Estados-membros, como Portugal, servindo simultaneamente para acalmar oposições políticas e/ou públicas exacerbadas e para melhoria da imagem dos países relativamente ao investimento estrangeiro.

O estudo realizado pela OCDE sobre Portugal, em 2007, partiu exactamente de um conjunto de entrevistas feitas com magistrados, jornalistas, académicos e políticos, bem como recolha de dados estatísticos e verificação da qualidade legislativa sobre a matéria, ou seja baseando a recolha de dados em especialistas e na elite dominante[76].

Desse estudo nasceria a necessidade de reformular alguma legislação nomeadamente sobre a incompatibilidade de titulares de cargos públicos, bem como a criação do já referido Conselho para a Prevenção da Corrupção, junto do Tribunal de Contas, um órgão que passa a desempenhar «funções de consultadoria e auditoria» – semelhantes, aliás, às competências de consultadoria especializada do Parlamento, que já tinha, em matéria de Conta Geral do Estado – para julgamento político-parlamentar sobre questões de corrupção e que ao mesmo tempo tem a

[76] Cf. Anexo III – *Relatório da OCDE sobre a corrupção em Portugal*, 2007.

iniciativa de encaminhar para o Ministério Público eventuais suspeitas de comportamentos criminosos[77].

5.2.3. Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr)

Porém, uma das iniciativas que mais causou impacto nessa área foi a integração de informações contidas em diferentes indicadores num único índice, avaliando-se comparativamente a questão da corrupção em vários países.

O projecto partiu da Universidade de Göttingen e foi incorporado pela Transparency International (TI), organização não-governamental, sediada em Berlim, dedicada ao combate à corrupção. O índice não se baseia em levantamentos próprios, mas é composto pela integração dos vários indicadores sobre corrupção produzidos pelas empresas de consultoria acima mencionadas.

Para a Transparency International, o IPCorr (Índice de Percepções da Corrupção) — *Corruption Perceptions Index* — tornou-se a sua bandeira[78].

O objectivo era criar, a partir dos levantamentos disponíveis, um único indicador, de forma de medir a corrupção nos vários países, de forma comparativa e contínua. O resultado foi um Índice de Percepções da Corrupção que classifica cada país com um valor único, numa escala que vai de zero [absolutamente corrupto] a 10 [absolutamente íntegro]. Os números são actualizados anualmente.

Porém, unir resultados de pesquisas com metodologias diferentes, num único índice, requer uma série de decisões metodológicas a respeito da transformação de escalas e do peso atribuído às várias fontes foi sempre olhado com desconfiança sobretudo pelos países do fundo da tabela que nunca esconderam a desconfiança relativamente aos preconceitos racistas ou neo-colonizadores dos cientistas[79].

[77] Cf. Apêndice III e Anexo IV.
[78] Cf. Anexo I.
[79] O índice transforma todas as escalas originais em escalas de zero a 10, e pesa as fontes utilizadas de forma igual.

Um dos pontos fortes do IPCorr é a inclusão, num só índice, de um grande número de fontes, para se aumentar a confiança dos dados e elevar o número de países abordados na avaliação[80].

Assim, somente países com dados confirmados, no mínimo, por três fontes são incluídos no índice final. Em função disso, a comparação entre classificações de anos diferentes pode se tornar problemática, pois há países que entram e saem do índice sempre que o critério mencionado seja ou não preenchido.

Por outro lado, para aqueles países que cumpram aquele requisito e entram no índice, a comparação com dados de anos anteriores ou com os de outros países no mesmo ano, rigorosamente só é possível se as fontes forem exactamente as mesmas, coisa que o IPCrr não regista imediatamente.

Uma vez que a medida e a comparação são objectivos importantes na composição dos índices, essas limitações afectam parcialmente a credibilidade do Índice de Percepção da Corrupção. De outro lado, o IPCorr da Transparency International recebe críticas porque continua medindo percepções e não factos[81]

Uma das críticas em relação a essas pesquisas de percepções é que elas se baseiam, em grande parte, em observações subjectivas. Pouco se preocupam com questões como a ambiguidade da definição de corrupção, que era o centro das pesquisas anteriores. Ao contrário daquela visão, a percepção agora é usada como fonte de informação para avaliar o grau de corrupção em cada país.

[80]Não mencionamos aqui as críticas políticas quanto ao enfoque unilateral sobre os países corrompidos, e não sobre os corruptores. Em resposta a essas críticas, a Transparency International desenvolveu um segundo Índice, exactamente, para identificar os países mais propensos a pagar subornos em transacções internacionais (*Bribe Payers Índe).*

[81] Um problema, na prática, é que em muitas interpretações a preferência é dada ao número relativo do país no *ranking* global. O problema ligado a essa colocação é que a posição relativa somente faria algum sentido se a base dos países incluídos no índice fosse rigorosamente a mesma. Na falta dessa hipótese, um país tende a cair no *ranking* relativo à medida que o número total de países avaliados cresce.

5.2.4. Crítica às sondagens

Segundo Bruno Wilhelm Speck, a «qualificação profissional e a inserção prática dos entrevistados na economia só em parte afasta a subjectividade na avaliação». Mesmo a percepção de especialistas está dependente de informações externas e valores internos.

Assim, a apreciação sobre o grau de corrupção presente em determinado país poderá ser influenciado por alguma subjectividade, por experiências próprias e/ou relatos de terceiros, bem como informações extraídas dos meios de comunicação ou da literatura corrente ou académica, tantas vezes influenciadas pela militância de grupos minoritários[82].

Dessa forma, os problemas ligados à medida do grau de corrupção baseada em escândalos na imprensa ou em condenações judiciais afectam, de forma difusa, a percepção. Adicionalmente, a experiência dos informadores não isenta dos problemas provenientes dos valores integrados na percepção.

Empresários, gestores ou consultores de um ambiente altamente sensibilizado para o problema da corrupção dificilmente terão a mesma opinião de colegas num país onde o tema não esteja na agenda política.

Essas variações dos factores externos e internos que compõem a percepção do grau de corrupção podem estar distribuídas de forma desigual entre regiões diversas, alternando-se entre grupos sociais e se modificando no decorrer do tempo.

Assim, os resultados de comparações entre pesquisas realizadas em diferentes momentos, entre distintos grupos e entre vários países tendem a ter os seus resultados determinados mais pela composição dos entrevistados do que pelas características dos países avaliados[83].

Um caminho mais objectivo para avançar, decisivamente, na medição da corrupção será explorado de forma mais sistemática nas investigações de terceira geração.

---

[82] Neste particular é nossa opinião que a má imagem de Portugal em matéria de corrupção deriva em grande medida da enorme de propaganda que se faz aos poucos casos conhecidos que chegam até a fazer parte da agenda da imprensa mundial.

[83] Somente um dos índices de avaliação de risco tenta superar a barreira da percepção, indagando directamente por experiências próprias com comportamentos corruptos.

Por outro lado, Lambsdorff, diz Bruno Wilhelm Speck, «como um dos organizadores do índice, usa os dados que o compõem para discutir uma série de críticas em relação às distorções embutidas na percepção». Segundo Lambsdorff, os indicadores mostram um elevado grau de correlação entre si. Isso significa que países referenciados com um certo grau de corrupção, num dos indicadores-fonte, tendem a receber a mesma nota nos outros indicadores. Este cruzamento de dados minimiza as restrições em função de fontes diferentes e limita as distorções.

Outras hipóteses discutidas são o relativismo das percepções. Lambsdorff [84] relata que, tanto os índices que se baseiam em pesquisas entre residentes, como aqueles que usam observadores externos, não diferem significativamente na avaliação.

Um dos sucessos do IPCorr é ter chamado atenção para o assunto da corrupção e ter colocado o tema na agenda política internacional. A ampla divulgação do índice fez dele um instrumento para estimular o debate sobre a corrupção, torná-la um problema e suscitar a necessidade de medidas para diminuir o seu grau e a sua incidência.

Ora este facto é relevante nos Estados Lusófonos, apesar a CPLP – Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa – ser a única organização internacional multilateral que não incluiu a luta anticorrupção na sua agenda de prioridades.

É, portanto, exactamente por isso que partimos do IPCrr para analisar a correlação que existe com outros factores de desenvolvimento económico nos Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), no âmbito desta nossa dissertação.

De facto, depois de termos demonstrado, com o nosso modelo gráfico, que efectivamente a corrupção diminui os «actos de comércio» e cria um *peso morto* na Economia, donde os países mais corruptos tenderem a ser os países mais pobres, pretendemos agora a partir dos elementos dos índices consolidar a hipótese do «impacto da corrupção no crescimento económico e no desenvolvimento social de um país»[85].

[84] (Lambsdorff, 2000)
[85] Na linha de Mauro (1995), Busse & Primmer (1996), Wei (1997), Silva & Garcia (2000).

5.3. O terceiro tipo de abordagem: à procura de soluções

Uma das maiores críticas em relação ao IPCorr tem que ver com seu valor pouco prático para os agentes interessados em reformas, uma vez que condena [ou elogia] países, sem exactamente indicar caminhos para enfrentar os problemas. É verdade que o índice nunca pretendeu resolver problemas. Mas, na medida em que o assunto «corrupção» se torna um dos principais problemas políticos num determinado país, as pesquisas tendem a ser redesenhadas para aquele fim.

Uma terceira geração de investigações, e que está tem sido desenvolvida desde o fim do século passado, tem origem nesse propósito. O objectivo não é somente melhorar a qualidade dos números, mas redireccionar as análises para promover, aconselhar e monitorar as políticas de reformas institucionais e legislativas[86].

Vale a pena lembrar que, durante os anos 90, o contexto dentro do qual o tema da corrupção foi discutido mudou significativamente.

Em vários países a corrupção é percebida como um ou até o mais importante tema na agenda de reformas políticas[87]. Essa avaliação contrasta com a situação anterior, quando a corrupção era tratada como fenómeno residual da política. Ela fornecia muito material para anedotas e rumores político-sociais, mas não era exactamente vista como um problema que pudesse ser combatido por meio de políticas e reformas específicas[88]. Para alguns, a corrupção era um comportamento presente em todas as sociedades, desde tempos remotos e até, quantas vezes, razão de manutenção de um *status quo*.

«A associação implícita a essa visão é que o controlo da corrupção corresponderia a uma luta contra a natureza humana», diz Bruno Wilhelm Speck.

«A corrupção também não era observada como problema, podendo até facilitar o desenvolvimento económico – amenizando obstáculos burocráticos (Leff, 1964) –, permitir a integração política de sociedades e fortalecer o processo distributivo por meio de relações clientelares» (Scott, 1971).

[86] (Kaufmann, 1998)
[87] Típico é o caso português durante o Governo socialista de José Sócrates (2005/2009)
[88] (Speck, 2000)

5.3.1. A corrupção como problema

A passagem da visão naturalista da corrupção para a óptica da corrupção como problema implica uma série de mudanças na avaliação do fenómeno.

Em sociedades que definem a corrupção como um problema ou até como um dos problemas principais a serem enfrentados pela classe política, as antigas avaliações positivas são substituídas pela percepção de que a corrupção tem elevados custos económicos, sociais e políticos.

Os cidadãos começam a reconhecer na corrupção um dos factores responsáveis pela utilização ineficiente dos recursos e pela deterioração da qualidade dos serviços públicos.

A corrupção não somente desperdiça recursos públicos como também cria incentivos errados para as escolhas dos investimentos económicos. O custo político é alto, porque instituições vistas como corruptas são desacreditadas e não têm o apoio da população. Para finalizar, o exemplo vindo de cima serve de guia para o comportamento dos cidadãos. «A ideia da associação política para realizar o bem comum torna-se um eufemismo para encobrir a convivência cínica de egoístas não assumidos», refere Bruno Wilhelm Speck.

À medida que o problema começa a ser entendido como político, uma outra mudança tende a ocorrer. A corrupção encarada como problema induz os actores a descobrirem formas viáveis e efectivas para a enfrentar.

As estratégias são várias. Algumas abordagens valorizam medidas educativas e punitivas, orientando as preocupações para os incentivos positivos e negativos que afectam o indivíduo.

Uma outra estratégia, defendida no Banco Mundial, valoriza as reformas no sistema político e económico, identificando as causas estruturais ou institucionais da corrupção (WB, 2000/4). Uma das tarefas, nesse contexto, é a detecção das áreas-padrão e instituições-chave, para que se façam reformas estruturais e institucionais.

A orientação dos estudos modernamente portanto assume uma visão da corrupção como problema e começa a ser complementada com a busca de soluções práticas para os Estados e as organizções internacionais implementarem.

Complementarmente, as iniciativas em vários países puderam contar com o apoio logístico de organizações internacionais da sociedade civil, como a Transparency International, ou de organizações de cooperação governamental, como a OCDE [Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos], que como referimos antes estudou o caso português[89].

Na medida em que os diferentes programas de cooperação económica bilateral e multilateral reconhecem a corrupção como um problema para o desenvolvimento, criam-se nos próprios programas linhas de acção e mobilizam recursos especiais dos programas, com a finalidade de erradicá-la.

A USAID (US Agency for International Development) tem programas de controlo da corrupção há mais de uma década (USAID, 1998). Por seu lado, o Banco Mundial integrou o controlo da corrupção, ainda antes, nas suas linhas de acção a partir de 1996 (WB, 2000).

Muito relevante tem sido o papel da União Europeia na questão da corrupção, não só criando legislação relativamente ao seu próprio pessoal, mas também exigindo novas práticas aos Estados-membros. Neste particular recorde-se que a União Europeia admitiu congelar em 2008 fundos para a Bulgária, por este país não ter atingido as metas de combate à corrupção que se comprometeu nos acordos de adesão[90].

---

[89] Cf. Anexo III

[90] Consultado a 23.07.2008 – 15h39 Agências – «A Comissão Europeia decidiu suspender os fundos destinados à Bulgária, num valor aproximado de 500 milhões de euros, por falta de resultados no combate à corrupção. Pela mesma razão, Bruxelas teceu duras críticas à Roménia que, ainda assim, evitou as sanções. Roménia e a Bulgária aderiram à UE em Janeiro de 2007, mas a Comissão Europeia avisou que os iria manter sob apertada vigilância, tendo em conta as preocupações dos outros Estados-membros que alegavam que os dois países não tinham cumprido todos os critérios para a adesão. Segundo Johannes Laitenberger, porta-voz do executivo europeu, as ajudas à Bulgária estavam já suspensas de forma provisória, face às informações recolhidas nos últimos meses, pelo que a decisão anunciada hoje apenas formaliza a situação, explicou Johannes Laitenberger, porta-voz do executivo europeu. A suspensão irá manter-se até que o Governo de Sofia cumpra as condições que lhe foram impostas em matéria de combate à corrupção, mas alguns fundos poderão ser definitivamente perdidos se nada for feito nos próximos meses. Em causa, estão apenas os fundos pré-adesão a que a Bulgária, membro da UE desde 2007, ainda tem direito. De fora desta suspensão ficam os milhões de euros em fundos estruturais que o país começou a receber desde que aderiu à UE, ainda que a Comissão possa no futuro analisar a forma como estes estão a ser geridos. Além da suspensão, Bruxelas decidiu também retirar a acreditação às duas agências governamentais búlgaras encarregues da gestão dos fundos europeus, por suspeitas de que o dinheiro não estará a chegar aos correctos destinatários.

A decisão da Comissão Europeia surge na sequência de relatórios sobre o processo de adesão do mais pobre dos Estados-membros – um sobre a aplicação dos fundos e outros sobre as reformas judiciais e combate à corrupção e crime organizado – que dão conta da incapacidade das autoridades búlgaras em combater as redes mafiosas, profundamente enraizadas no Estado. Naquela que é, segundo diplomatas europeus, a linguagem mais dura alguma vez usada em relação a um Estado-membro, Bruxelas diz que a Bulgária mostrou «muito poucos resultados» na reforma do sistema judicial e sublinha que «demasiados crimes ficam impunes», não havendo também «progressos significativos no congelamento de capitais resultantes do crime organizado». Ainda assim, o relatório sustenta que o Governo de Sergei Stanishev conseguiu progressos nos últimos seis meses, nomeadamente com a criação da Agência para a Segurança Nacional, que terá como objectivo o combate à corrupção, e com a reforma da estrutura do Ministério do Interior. «O teste será agora ver se estas medidas podem produzir resultados concretos, investigando, acusando e

Mas, sobretudo, a partir de 2007 com a clara adopção e uma convenção internacional para o combate à corrupção no comércio internacional. A percepção de que com a globalização a corrupção se generalizou e se transformou no principal elemento neocolonialista de domínio do Norte desenvolvido sobre o Sul produtor de matérias-primas. Deixou de ser o domínio colonial dos Estados para ser agora o domínio colonial já não de «Empresas Multinacionais», apesar de tudo ainda com vínculos nacionais, para passar a ser «Empresas Globais», onde o único critério é o lucro e onde não existe a preocupação de interesse nacional ou de defesa de um determinado modelo político. A ausência de «discurso político facilita a corrupção e a falta de transparência, o que tornou portanto essencial a regulação entre Estados para combater esta explosão exponencial da corrupção no comércio internacional – sobretudo, no comércio internacional de fundos.

5.3.2. Pesquisas como instrumento para sensibilizar sociedades

Segundo Bruno Wilhelm Speck, para as sociedades que passam por essa mudança na percepção da corrupção para as organizações internacionais e para os projectos de desenvolvimento elaborados pelas agências de cooperação nacional e internacional, as pesquisas empíricas tornaram-se parte integrante da política de reformas.

Isso pode ocorrer em três momentos diferentes.

Primeiro, pesquisas ajudam na politização do tema, como verdadeiras armas ideológicas, em sociedades onde actores importantes ainda não estão sensibilizados pelo problema[91].

julgando casos de corrupção ao mais alto nível e o crime organizado.» Também a Roménia esteve nos últimos meses sob a mira das autoridades comunitárias que a acusam agora de lentidão na aplicação das medidas destinadas a sanear as mais altas esferas do Estado. Ainda assim, Bucareste conseguiu evitar o congelamento de fundos. «Os progressos são frágeis. Falta um consenso político alargado que sustente as reformas, assim como uma vontade inequívoca entre todos os partidos políticos para extirpar a corrupção ao mais alto nível», lê-se no relatório sobre a evolução da situação romena. No mês passado, uma comissão parlamentar recomendou a rejeição de um pedido para investigar as denúncias de corrupção que pendem contra o antigo primeiro-ministro, Adrian Nastase. Vários ex-ministros acusados dos mesmos crimes aguardam ainda julgamento e a Comissão notou que muitos juízes encarregues destes processos «reenviam os processos ao Ministério Público alegando pequenas falhas processuais».

[91] Ver neste particular o efeito em Portugal das denúncias da Procuradora-geral adjunta, Maria José Morgado, ou do ex-deputado Cravinho, J. (27 Julho 2008 – 13h39). *Publico on-line*: «O ex-deputado socialista, João Cravinho, criticou fortemente as novas regras aprovadas pelo PS na luta contra a corrupção e alertou que a grande corrupção e o crime estão a aumentar em Portugal. Numa entrevista publicada na edição de hoje do jornal Público e ao programa «Diga lá Excelência», da Rádio Renascença, João Cravinho teceu duras críticas às medidas tomadas contra a corrupção, como resposta às suas propostas, que o PS rejeitou. «Na grande corrupção de Estado, toda a gente tem a sensação que estamos numa situação muito complicada e em crescendo», disse Cravinho, salientando que a grande corrupção de considerar-se «impune» e está a atingir «áreas de funcionamento do Estado, que afectam a ética pública». O ex-deputado socialista denunciou ainda «actos anómalos» na legislação aprovada, que apenas manteve o controlo sobre bens imóveis. «Eu estava convencido de que uma das medidas que tinha sido adoptada era o registo das procurações irrevogáveis.» Mas há poucos dias notou uma «coisa esquisita»: «Foi adoptada de facto a obrigatoriedade de registo

Segundo, as análises empíricas podem orientar as políticas de reformas, detectando as áreas e causas mais críticas. Foi nesse sentido que detectamos por exemplo o problema da corrupção como central nos Serviços de Saúde e no Fisco em Portugal.

E, terceiro, as informações obtidas nesses levantamentos podem ter um papel importante na monitorização das reformas anticorrupção. Nos Estados lusófonos há a percepção que nem sequer os actores mais importantes [Governo, Parlamento, Justiça, Imprensa, cidadãos, empresários] estão sensibilizados para a necessidade de se combater a corrupção, embora Portugal e o Brasil tenham adoptado medidas concretas e exista actuação doas autoridades de investigação criminal e José Eduardo dos Santos tenha incluído o tema da corrupção na campanha eleitoral para as presidenciais de Outubro de 2008.

Mas não basta a consciência das elites. Para construir uma ampla aliança entre vários protagonistas, é necessária a atenção de outros grupos sociais mais populares. As pesquisas de opinião e a sua divulgação são instrumentos importantes para introduzir o tema da corrupção na agenda política nacional e no interesse das populações que pagam impostos. Neste particular a consciência do pagamento da acção pública por via fiscal cria maior consciência da ineficiência

---

das procurações irrevogáveis só para os imóveis.» Recorde-se que, João Cravinho foi o autor de um pacote legislativo contra a corrupção que foi genericamente rejeitado pela sua própria bancada parlamentar e até o pouco que foi passado foi feito com alterações. Estas denúncias tiveram impacto na mudança de atitude no País e na criação do Conselho de Prevenção da Corrupção [13.10.2008 – 17h45, segundo a *agência de notícias Lusa*: «O presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção, Guilherme de Oliveira Martins, garantiu que não haverá sobreposição entre as competências deste órgão e a acção criminal do Ministério Público e que o conselho, que hoje reuniu pela primeira vez, escapará a um excesso de burocracia. A actuação do Conselho de Prevenção da Corrupção não interfere nem deve interferir com as competências atribuídas às autoridades de investigação criminal, nem às conferidas ao Ministério Público ou à Administração Pública em matéria do foro disciplinar», assegurou o também presidente do Tribunal de Contas, no discurso com que abriu as actividades do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Oliveira Martins nega que a nova estrutura represente uma duplicação de tarefas, no seguimento de críticas recentes da magistrada Maria José Morgado, que alertou que o CPC, «sem um quadro permanente de especialistas» e «sem interoperabilidade com o Ministério Público e a PJ», arrisca-se a «transformar-se num castelo de burocracia anticorrupção». «Muito claramente não se trata de criar mais uma estrutura. Trata-se sim de encontrar no CPC os meios, os instrumentos que são indispensáveis de modo a que tenhamos um combate sério contra a corrupção», disse, salientando que «as recomendações internacionais são muito claras quando referem que deve haver um órgão de prevenção da corrupção e que esse órgão não deve ser burocratizado nem duplicar tarefas». Oliveira Martins garantiu que o CPC «terá uma estrutura muito leve» e, porque não tem quadros, «não haverá duplicação orçamental». «Recuso terminantemente a ideia do excesso burocrático porque a ideia deste conselho visa exactamente o contrário», assegurou, acrescentando que «é tarefa fundamental deste conselho combater a duplicação de tarefas e simultaneamente também combater todo o tipo de acções que não tenham consequências». «Teremos um pequeno orçamento que será previsto já para 2009, mas seremos muito económicos», garantiu, realçando que haverá «a preocupação de suscitar sinergias para que as diversas entidades que têm competências nesta matéria possam dar o melhor de si». O CPC apresentará ao Parlamento o seu primeiro relatório no próximo ano, mas entretanto irá realizar estudos para apresentar uma série de recomendações ao Parlamento no sentido de prevenir o combate à corrupção, apresentando «sugestões de aperfeiçoamento dos mecanismos legislativos». A prioridade da acção deste conselho é, segundo o seu presidente, «tipificar todas as situações que geram sobrecustos para as obras públicas e fornecimentos do Estado» e ainda «saber onde estão as zonas de risco e quais as soluções que tem de ser adoptadas». As áreas consideradas de risco e prioritárias ao nível da intervenção são as das obras públicas, as parcerias público-privadas e a aplicação de fundos comunitários].

introduzida pela corrupção na despesa pública, enquanto nos Estados patrimoniais o distanciamento entre o cidadãos e a despesa pública é maior e portanto a corrupção é mais tolerada ou não «irrita» o cidadão.

As pesquisas com diversos cenários não servem somente para documentar a avaliação popular em relação a situações de corrupção; são igualmente adequadas para motivar a discussão sobre essas mesmas avaliações, já que elas tendem a ser discrepantes e polémicas.

Por outro lado, o exame da percepção da corrupção tende a provocar debates sobre a validade do julgamento popular e a verdade da opinião publicada. Quando se visa a sensibilização de várias instituições, essas discussões são mais proveitosas que a simples aceitação tácita dos resultados. Essas pesquisas podem, igualmente, induzir a discussão sobre as várias opções de reforma e mesmo sobre a sua oportunidade.

5.3.3. Sondagens para definir objectivos políticos

As sondagens dedicadas à segunda finalidade – a identificação do grau de corrupção em vários sectores da sociedade ou em instituições específicas – têm um outro perfil, segundo Bruno Wilhelm Speck. «As pesquisas que trabalham com a percepção dos cidadãos enfrentam problemas com as distorções.» Mas levantamentos recentes – sobretudo depois da generalização democrática após a queda do *muro de Berlim* – mostraram que os cidadãos comuns, os empresários e os funcionários públicos podem estar dispostos a informar sobre as suas próprias experiências com casos de corrupção[92]. Dessa forma, podem fornecer dados não só sobre a sua percepção, mas a respeito da incidência e do grau de corrupção em determinada sociedade, ou seja, sobre o próprio acto.

Por meio dessas investigações, pode ser obtida uma ideia mais concreta sobre a distribuição da corrupção em vários sectores da política ou nas instituições do Estado, chegando a conclusões surpreendentes como evidencia a nossa pesquisa em Portugal. Outros dois casos exemplares de pesquisas realizadas para levantar informações sobre factos relacionados à corrupção são os de Nicarágua e Bangladesh, [que tratámos, indirectamente, também na nossa dissertação de Mestrado[93]]. Em ambos os contextos, além das questões referentes à percepção, os

[92] A nossa sondagem, no Apêndice I, é, aliás, elucidativa disso mesmo relativamente ao cidadão comum.
[93] (Santos, 2006).

entrevistados forneceram informações sobre o seu próprio envolvimento em actos de corrupção, como, aliás, acontece também no nosso estudo de opinião.

Os resultados, no caso de uma sondagem realizada em 1998 na Nicarágua, são curiosos (Ciet, 1998). Grande parte dos cidadãos que efectivamente usavam serviços governamentais tinham que pagar alguma contribuição, ou para conseguir um serviço fornecido gratuitamente por lei ou para «pisar» as normas: na escola pública, 75% dos pais que matriculavam os seus filhos pagavam por esse serviço, oficialmente gratuito. Em contacto com a administração municipal, 19% dos usuários pagavam alguma propina; na justiça, 22%; nos cartórios de registo de imóveis, 66% pagavam para agilizar processos; multados pela polícia de trânsito, 40% dos cidadãos subornavam o policial[94].

No caso de outra pesquisa agora no Bangladesh em 1997, os resultados foram igualmente alarmantes (TI Bangladesh, 1997): em 50% dos casos em que o cidadão teve contacto com a polícia, houve dispêndio de dinheiro. Dessa porção, 55% pagaram para que o caso não fosse encaminhado à justiça e 38% para que ocorresse justamente o contrário. No âmbito judicial, 63% dos cidadãos pagaram algo; na educação, 74%.

Juntamos aqui o exemplo da nossa sondagem[95] realizada no verão de 2008 em Portugal, em que apenas 1% dos inquiridos admite que já corrompeu alguém e desses 75% disse já ter corrompido funcionários do Centro de Saúde ou dos Hospitais e 25% funcionários das Finanças, ou seja, a corrupção é de tal modo generalizada na Saúde e nos impostos, em Portugal, que há mesmo cidadãos que voluntariamente se assumem como corruptores activos. Isto significa que Fisco e Saúde são os subsistemas do Estado onde a discricionariedade e o abuso do poder é mais óbvio. Nos Centros de Saúde e para a marcação de consultas e operações o poder do funcionário é óbvio, jogando com a vida dos cidadãos.

A par da Administração Fiscal, repita-se, a lista de espera dos hospitais e das consultas no Serviço Nacional de Saúde é o principal foco de corrupção em Portugal, o que claramente coloca em cheque a capacidade do serviço público dar resposta às populações, sobretudo, quando se insiste em mantê-lo geral.

[94] Obviamente, esses números também estão sujeitos a problemas. Um deles é uma possível tendência a subrepresentar a actual extensão da corrupção, uma vez que as pessoas podem ter receio ou vergonha de admitir o seu envolvimento em actos de corrupção. Em parte, essas barreiras podem ser contornadas pela formulação (*wording*) das perguntas. No exemplo da multa de trânsito, a pergunta era: «Você pagou directamente ao polícia ou pagou a outro?» (em vez de: «Você subornou a polícia?»).

[95] Cf. Apêndice I – Sondagem sobre a Corrupção em Portugal

«Levantamentos como estes permitem direccionar políticas de reformas para as áreas mais seriamente atingidas. Ao mesmo tempo, podem facilitar a mobilização daqueles cidadãos mais desfavorecidos pela corrupção.»

Mas as reformas estruturais não podem basear-se apenas em informações e estudos da opinião pública. Um passo importante, após a identificação de áreas problemáticas, é a análise das causas da corrupção, o que nesta tese nos abstemos de fazer[96].

Por outro lado, a importância da corrupção na agenda política nacional influencia igualmente as concepções colectivas sobre as causas principais, mas que terá relevância acrescida no apoio aos perdedores da globalização, depois da crise de 2008 – como novo agente na luta contra a corrupção contribuiu fortemente para sistematizar a abordagem, acrescentar uma série de ferramentas novas e, principalmente, criar estímulos adicionais para a implementação de reformas políticas.

O Banco Mundial, desde 1996, tem investido fortemente no tema do controlo da corrupção, que se tornou um dos principais aspectos da boa da corrupção e as estratégias de controlo mais adequadas. Ao lado da ênfase tradicional nas origens culturais e morais da corrupção, muito próprio das sociedades tradicionais dos países lusófonos, há que concordar com Gardiner (1986) e Klitgaard (1988), quando dizem que são os mecanismos de regulação e de supervisão que criam facilidades e incentivos para a corrupção. O caso da supervisão bancária nos EUA, durante o *crash de 2008,* pode estar assim sobre escrutínio.

O Banco Mundial fala categoricamente em «disfunções institucionais» como a causa principal para a corrupção (WB, 2000/4). Essas disfunções englobariam os sistemas tributários, as leis de regulação do mercado e as regras da competição política; todos esses mecanismos devem-se tornar, portanto, transparentes, adequados e efectivamente implementados. Os instrumentos públicos de supervisão – por meio do sistema judicial – e os controlos financeiros devem ser independentes e eficientes. Embora não existam estudos aprofundados sobre o funcionamento dessas várias instâncias de regulação e de controlo independente que possam indicar os caminhos para controlar a corrupção de forma efectiva, há a percepção em Portugal que, por exemplo, as maiorias parlamentares não permitem ir mais longe em matéria de incompatibilidade e declaração

[96] Embora seja relativamente fácil intuir que a questão das listas de espera nos centros de saúde e nas operações nos hospitais públicos seja o motivo da óbvia corrupção na marcação de consultas e operações e que, no caso do Fisco, a arbitrariedade das fiscalizações, avaliações e os prazos de prescrição por omissão da Administração Fiscal sejam os maiores culpados pela situação.

de interesses, rendimentos e promessas de rendimentos de titulares de órgãos ou cargos públicos, por exemplo, ou que órgãos de comunicação que publiquem escândalos ligados à corrupção sejam asfixiados financeiramente e declarados falidos pela perseguição da Segurança Social ou do Fisco, como poderá ter acontecido com o semanário «Independente» em 2007.

Na nossa sondagem[97] não deixa contudo de ser curioso que quando se pergunta quem é mais corrupto, 68,9% dos inquiridos considere que são os dirigentes e apenas 28,2% considere que são simultaneamente funcionários e dirigentes.

5.3.4. Sondagens para monitorar reformas

Finalmente, segundo Bruno Wilhelm Speck, «as pesquisas de opinião podem também ajudar no acompanhamento do impacto das políticas de reformas. Frequentemente, os primeiros estudos são vistos como um marco que servirá como referência para medir o sucesso das iniciativas. As medições podem referir-se a vários aspectos das reformas».

Uma avaliação global do processo poderá monitorizar a capacidade dos políticos para informarem os cidadãos sobre as reformas, para envolverem os políticos mais importantes e a sociedade civil, para induzirem uma mudança de atitudes e comportamentos nos cidadãos.

A questão é esta: a população percebe os esforços do governo para combater a corrupção? Acredita na sinceridade da proposta de combate à corrupção? Os próprios cidadãos mudam as suas condutas quando mudam as condições, ou seja, respondem aos incentivos? Estão mais dispostos a envolver-se activamente, a denunciar actos de corrupção, sem que isso se transforme num exercício inquisitório de satisfação da pequena inveja, mas um acto de verdadeira consciência cívica?

Outras avaliações dizem respeito ao impacto das políticas de reforma: as mudanças na lei e nas práticas contribuíram para, de facto, reduzir o grau de corrupção? Os serviços prestados melhoraram em função da diminuição das perdas com a corrupção? E finalmente, as instituições recuperaram a confiança dos cidadãos?

[97] Cf. Apêndice I.

No caso português a nossa sondagem mostra uma surpreendente degradação da situação na Administração Pública, com um forte agravamento da corrupção nos últimos dez anos, demonstrando o total fracasso da Segunda República nesta matéria, apesar da inovação legislativa[98]. A conclusão é que nem sempre o combate à corrupção melhora os serviços prestados ou cria a percepção da sua diminuição. Por vezes o próprio enfoque aumenta a percepção do problema na opinião pública.

A nossa sondagem mostra concretamente que 79,7% dos inquiridos dizem que a corrupção aumentou nos últimos dez anos, 16,3% dizem que se manteve e apenas 4,1% que não aumentou. E não deixa de ser curioso que é nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores que o número dos que dizem que se manteve sobe para 30%, sem que ninguém admita a diminuição, o que demonstra uma percepção enraizada de mecanismos de corrupção.

Pesquisas desse tipo estão previstas em vários projectos de reforma institucional; pesquisas sobre a satisfação com serviços do governo ou sobre a confiança depositada nas instituições são instrumentos conhecidos.

5.3.5. Banco Mundial e a ajuda ao desenvolvimento

Enquanto todas as estratégias individuais constituíram experiências isoladas, a entrada do Banco Mundial – uma instituição do defunto Bretton Woods de 1944, governância. Essa mudança de posição não poderia ter sido mais radical. Até ao início dos anos 90, o tema da corrupção era tratado com muita reserva dentro da instituição. Com a alteração no comando do Banco Mundial, a situação se inverteu completamente, e o controlo da corrupção virou uma das prioridades do Banco Mundial. Em 1999, na 9th International Anti-Corruption Conference, em Durban, África do Sul, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, declarou que «no que se refere ao Banco Mundial, não existe assunto mais importante do que a corrupção (...). No centro do assunto da pobreza está a questão da igualdade, e no centro do assunto da igualdade está a questão da corrupção» (WB, 2000/6).

O conceito da corrupção foi facilmente incorporado às linhas de acção do banco. Para o Banco Mundial, a luta contra a corrupção é parte das reformas estruturais de segunda geração, sugeridas aos países que recorrem à instituição em busca de apoio financeiro. Após os ajustes por

[98] Cf. Anexo IV.

meio da estabilização macroeconómica e da liberalização da economia, as reformas institucionais e os ajustes no sistema regulatórios são as próximas etapas das mudanças estruturais aventadas pelo banco. A correcção dos sistemas de regulação e de supervisão é elemento-chave para garantir a boa governância, conceito central dos programas de reforma.

Os três elementos mencionados, presentes de forma dispersa em várias experiências anteriores, foram incorporados enum pacote para a realização de reformas anticorrupção. O banco elaborou essa linha de acção em 1996, mas ela só foi massivamente implementada a partir de 1998[99].

A sensibilização para a corrupção como problema e uma das causas principais da pobreza, a identificação das prioridades de reforma e o acompanhamento dessas iniciativas tornaram-se elementos decisivos do programa anticorrupção da instituição. Os estudos de opinião têm um papel importante em todas essas etapas do processo.

Na abordagem do Banco Mundial, as sondagens estão voltadas para três grupos de referência: cidadãos, empresários e funcionários públicos.

Nas entrevistas, as percepções dos entrevistados cumprem uma função de destaque, mas o principal objectivo é a identificação das práticas corruptas, sua distribuição por vários sectores e a busca por caminhos de reformas institucionais. Os primeiros casos onde se aplicou o pacote do banco foram a Albânia, a Letónia e a Geórgia. Esses países foram os primeiros a pedir a inclusão nos programas de combate à corrupção (WB, 2000). As investigações foram realizadas a partir de 1998. Elas revelaram que esses países apresentam perfis diferentes em relação à distribuição da corrupção. Enquanto a Justiça é uma das áreas que apresenta mais corrupção na Albânia, esse problema é menos sentido na Geórgia e na Letónia. Nesses países, as pesquisas indicam que os problemas são as regulações excessivas, vinculadas à grande discricionariedade dos funcionários envolvidos (Kaufmann, Pradhan e Ryterman, 1998)[100].

Uma preocupação a ter na regulação internacional na sequência da crise financeira global de 2007/9 é a necessidade de incluir nos planos de recuperação económica e de regulação

[99] A ofensiva contra a corrupção no Banco Mundial abrange quatro áreas diferentes: o controlo da corrupção em projectos do Banco Mundial, o apoio a países interessados em controlar a corrupção, a incorporação do critério «corrupção» em todos os programas de empréstimo do banco e o apoio a iniciativas internacionais para controlar a corrupção (World Bank, 2000;2).

[100] (Kaufmann, Pradhan & Ryterman, 1998), consultado em 15 de Março de 2008 em: http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm.

financeira a política de combate à corrupção à escala global, considerando os efeitos perversos e descontrolados do fenómeno na época da globalização.

A entrada do Banco Mundial, nos últimos doze anos, no cenário contribuiu definitivamente para dar mais *status* político ao tema do controlo da corrupção. Adicionalmente, aumentou a disponibilidade de recursos e de dados vinculados ao facto, uma vez que as pesquisas de opinião são parte integral da estratégia do banco para a prevenção e o controlo da corrupção. As iniciativas em África referem-se ao Benim, Etiópia, Malawi, Mali, Tanzânia e Uganda (WB, 2000/8). A «Declaração do Milénio», adoptada pelas Nações Unidas em 2005, veio institucionalizar o combate mundial à corrupção[101].

5.4. O futuro metodológico

As informações baseadas em pesquisas de opinião têm um papel importante nas tentativas recentes de se aferir empiricamente o grau de corrupção. As pesquisas académicas, desde os anos 70, levantaram dados referentes a conceitos e valores dos cidadãos a respeito da corrupção. Elas demonstraram que, em relação ao crime de corrupção, há dois mundos diferentes: de um lado, as normas escritas e os moralistas – o dever ser – e, do outro, a concepção social – o pragmatismo e a tolerância. A análise dos factores que contribuem para que os cidadãos considerem a corrupção um comportamento aceitável, ou sequer a reconheçam como tal, é significativa.

Ela poderá colaborar para explicar as causas individuais da corrupção. As variações nessa conceituação social também são o ponto de partida para comparar várias culturas nacionais ou regionais e vários segmentos sociais ou profissionais. O potencial dessas pesquisas de conceitos e valores referentes à corrupção ainda tem sido pouco explorado. Essa linha de pesquisa foi seguida nos anos 80 do século passado por empresas de consultoria e de avaliação de riscos de investimentos globais. Ali, as informações se baseiam em percepções de especialistas da área e as unidades de observação são países. O impacto dessas informações, condensadas no IPCorr – para se tornar o tema da corrupção um tema importante na agenda política nacional e internacional – foi grande. Por outro lado, algumas pesquisas académicas tomaram o índice como fundamento para analisar quantitativamente o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento económico e social, mas como os próprios autores do IPCorr afirmam, devemos ter cuidado no uso desses dados.

[101] (Santos, 2006).

Tratando-se, na sua origem, de avaliações subjectivas de observadores, retratam não a realidade, mas a sua percepção. Essa percepção, por sua vez, é um facto social importante. Mas nunca não poderá substituir a medição do grau de corrupção baseada nos comportamentos corruptos. Recentemente, as perspectivas para se chegar mais perto dessa realidade, por meio de pesquisas, melhoraram.

A partir da segunda metade dos anos 90, do século XX, surge um novo tipo de pesquisas, orientadas a fornecer conteúdos para as políticas de controlo da corrupção.

Essas pesquisas também levantam valores e percepções de terceiros, mas tentam igualmente extrair informações sobre factos baseados em experiências pessoais.

Os resultados dessas inquirições são promissores quanto à possibilidade de se identificar, mais detalhadamente, os sectores da economia mais atingidos pela corrupção, em que tipo de instituições públicas as práticas de corrupção são mais difundidas, qual o volume desse comércio com bens públicos e quais são, efectivamente, os danos para a sociedade.

Esses avanços recentes devem servir de estímulo para a realização de pesquisas quantitativas em outras áreas ligadas à corrupção. Assim, a análise quantitativa das notícias sobre casos de corrupção na Media é um pressuposto para se investigar com mais precisão o fenómeno do escândalo político, seus elementos principais, sua dinâmica própria e as formas de instrumentalização política dos escândalos. Se o jornalismo de investigação é de facto uma das figuras importantes no controlo e prevenção da corrupção, dever-se-á dedicar mais espaço à sua investigação.

Da mesma forma, as pesquisas baseadas em dados do sistema penal ainda são excepção em Portugal e nos restantes Países de Língua Oficial Portuguesa. A tese da impunidade como uma das principais causas para a corrupção nos países da Lusofonia, mesmo que amplamente aceite, não está baseada em levantamentos empíricos. Uma descrição mais precisa das taxas de morosidade e de impunidade poderia dar indícios importantes para a discussão sobre a reforma do sistema de justiça em alguns dos Estados em causa.

Finalmente, os dados quantitativos devem ser complementados por análises qualitativas, principalmente para se entender o funcionamento das instituições de regulação e de controlo.

Dessa área de pesquisa, onde o Direito, a Ciência Política e a Economia se encontram, devem sair as propostas para se corrigir as distorções no funcionamento daquelas instituições.

São essas as reformas que poderão combater as causas sistémicas da corrupção.

CAPÍTULO 6

A relação entre os índices de percepção da corrupção internacional e outros índices de desenvolvimento dos Países Lusófonos

Diz Cláudio Weber Abramo, na análise que fez da percepção da corrupção na América Latina e da sua correlação com o desenvolvimento económico e os indicadores de boa governância, que «medir o grau de corrupção de uma sociedade qualquer não é tarefa simples. Como, por definição, actos de corrupção se processam fora do quadro legal, a medida de seus efeitos não é imediatamente evidente». Assim, por exemplo, contratos para a aquisição de medicamentos ou de computadores, ou para a construção de uma ponte e que tenham resultado de concursos públicos viciados, não mostram directamente, nos números correspondentes, quanto foi desviado na forma de comissões e/ou de sobre-facturação.

Para obter tais medidas, como vimos, é necessário usar métodos indirectos, métodos indiciários, como, por exemplo, a partir da comparação entre os preços praticados no mercado nacional e os preços do mercado internacionalmente.

Contudo, na maior parte dos países, e no Brasil e em Portugal em particular, o acesso aos preços praticados pelos diversos órgãos públicos não é simples. Na prática, tais comparações são ainda inviáveis.

Por enquanto, o mais próximo que se chega na medição da corrupção vem de levantamentos sobre a percepção da sua presença. Estes costumam ser realizados por empresas de sondagens e empresas de avaliação de risco de investimentos. Basicamente, pergunta-se aos entrevistados — muitas vezes executivos de empresas exportadoras — qual é, na opinião deles, a incidência de práticas corruptoras em determinados países.

Outras medidas de percepção derivam de pesquisas feitas internamente em países. As amostragens variam do meio empresarial relativamente à população em geral.

Anualmente, a Transparency International (TI) reúne um grupo de amostragens e, depois do seu tratamento estatístico, determina o Índice de Percepção de Corrupção para cada país mencionado. Como dissemos anteriormente, apenas países presentes em três ou mais levantamentos são considerados.

O conjunto de todos os países compõe o Índice de Percepções de Corrupção (IPCorr) da Transparência International.

No ano de 1999, o índice incluía 99 países; em 2000, esse número caiu para 90. Em 2008 são 180 países analisados[102] A TI divulga também um índice de países corruptores, isto é, uma medida de percepção do grau com que empresas abrigadas em diversos países se envolvem em mecanismos de corrupção. O IPCorr de um país não reflecte o seu índice como corruptor, embora a TI estude maneiras de fazer essa incorporação.

Em 2006, o índice de corruptores[103] incluía 18 países exportadores: Suíça 7,81; Suécia 7,62; Austrália 7,59; Áustria 7,50; Canadá 7,46; Grã-Bretanha 7,39; Alemanha 7,34; Holanda 7,28; Bélgica 7,22; Japão 7,10; Singapura 6,79; Espanha 6,63; Emiratos Árabes Unidos 6,62; França 6,50; Portugal 6,47 México 6,45; Israel 6,o1; Hong Kong 6,01; e Itália 5,94. Quanto maior a «nota», menor a percepção de que empresas do país corrompem administradores públicos de outros países[104].

Mas as mudanças de comportamento nesta área parecem agora mais evidentes sobretudo com os escândalos de corrupção por exemplo ligados as grandes companhias alemãs e francesas – como o caso Siemens. Em Portugal ainda não existe a percepção que a corrupção activa noutros países diminui as potencialidades do comércio internacional, não havendo memória de qualquer caso julgado ou sequer investigado.

[102] Cf. Anexo I.
[103] Cf. Anexo I, segunda parte: *Bribe Payers Índex.*
[104] A metodologia empregada na compilação do IPCorr é explicitada em Lambsdorff, 2000.

Em face das nossas conclusões teóricas em matéria de impacto económico da corrupção quisemos saber como é que ele se relaciona com o desenvolvimento económico dos Países Lusófonos.

Assim, no ranking da IPCrr, elaborado pela TI, os Estado Lusófonos estão particularmente mal colocados conforme decorre do quadro 8.

Quadro 8 – PALOP em 2008 no ranking do IPCrr

Posição no Índice[105]	País	CPI Score 2008
32	Portugal	6.1
43	Macau	5.4
47	Cabo Verde	5.1
80	Brasil	3.5
121	São Tomé e Príncipe	2.7
126	Moçambique	2.6
145	Timor-Leste	2.2
158	Guiné-Bissau	1.9
158	Angola	1.9

Antes de passar à tarefa de comparar esses índices com outros indicadores, cabe uma observação metodológica. O IPCorr [como outros números comentados aqui] não corresponde a uma grandeza objectivamente mensurável, como o índice de analfabetismo adulto ou o Produto Interno Bruto (PIB) de um país. O quadro 1 traz a relação desses países, juntamente com seu índice de corrupção de 2008[106] e a posição no *ranking* ocupada por eles [quanto maior o valor no Índice, menor a percepção de corrupção associada ao país].

[105] De acordo com o IPCrr de 2008,TI.
[106] Cf. Anexo I

Em rigor, o que se obtém é uma classificação apenas ordinal. Noutras palavras, o que se obtém é que, por exemplo, Timor-Leste parece ser mais corrupto do que Portugal, mas não a percentagem mediante a qual um país se distingue de outro.

A consciência sobre essa circunstância limitadora deve estar presente em todo raciocínio estatístico envolvendo o IPCorr.

Importa sempre ter a honestidade intelectual para rejeitar o radicalismo dos discursos ideológicos e populistas e aceitar as limitações epistemológicas, ou seja que as inferências baseadas em índices como estes não podem ser realizadas com o mesmo grau de segurança associado a raciocínios que se fazem sobre indicadores objectivos.

Feita a advertência partimos para a tentativa de justificar o próprio índice. Será de facto a corrupção um indicador de pobreza? Será de facto que os países mais pobres são os mais corruptos, negando-se assim os discursos ideológicos daqueles que viram no Índice um instrumento ideológico do neo colonialismo e do racismo?

Portanto, a primeira pergunta que se apresenta diz respeito à relação entre o IPCorr e o Produto Interno Bruto *per capita* dos países (PIBpc). Este último indicador é a medida de pobreza por excelência, e todos os indicadores sociais são fortemente relacionados a ele: de forma geral, quanto menor o PIB *per capita* de um país, piores são seus indicadores sociais.

Socorremo-nos das estatísticas do Banco de Portugal para determinar o PIB dos Estados Lusófonos[107]

Quadro 9 – O PIB per capita e o PIB nominal em US$

Posição no Índice	País	CPI Score 2008	PIBpc	PIB nominal
32	Portugal	6.1	20665	
44	Macau	5.4	24300	
48	Cabo Verde	5.1	2845	1444.2 m
81	Brasil	3.5	8800	1310000 m
121	S.Tomé e Príncipe	2.7	886	145 m
126	Moçambique	2.6	397	8108 m
145	Timor-Leste	2.2	1622,6	1725 m
158	Guiné-Bissau	1.9	227,5	364 m
158	Angola	1.9	4000	58700 m

Em dólares

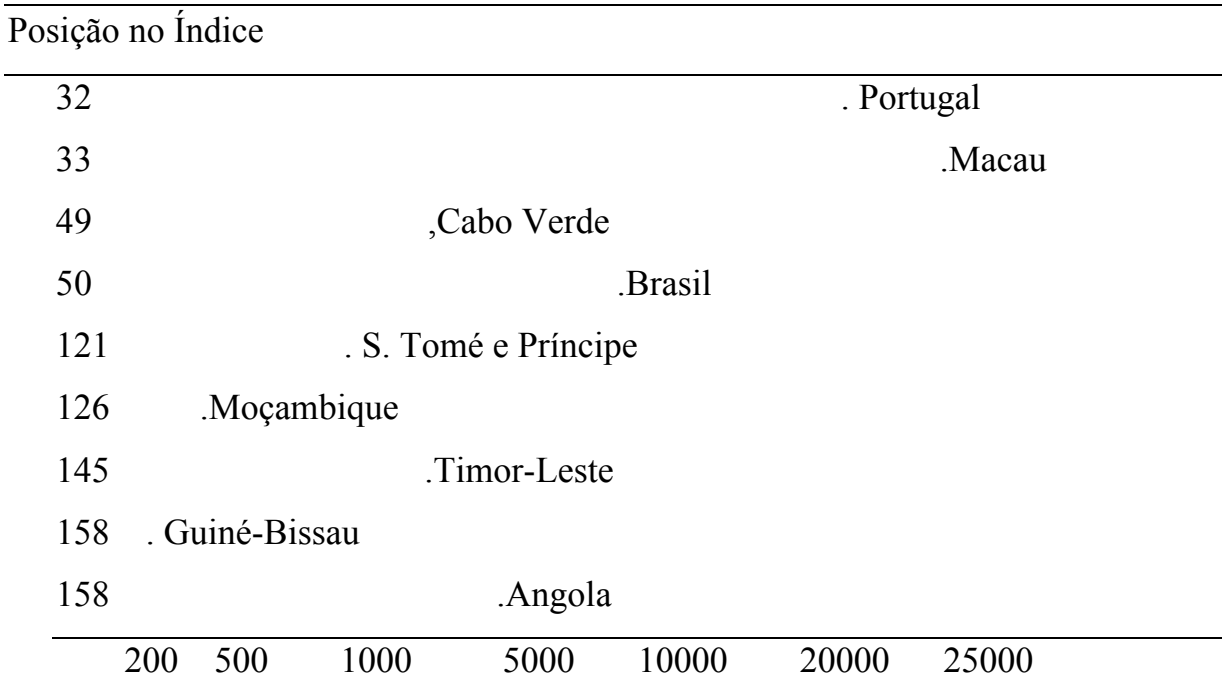
O IPCorr não é diferente, exibindo a elevada correlação de 0,84 com o logarítmo – o uso do logarítmo do PIBpc é apenas um artifício para concentrar mais os pontos – do PIBpc [dados de 2007, corrigidos para refletir o poder real de compra].

Podemos agora então estabelecer a correlação entre o logaritmo do PIB per capita e do lugar no ranking do IPCrr.

A Figura 2 representa a relação entre os dois indicadores, nos Países de Língua Oficial Portuguesa. E graficamente demonstra-se exactamente a justeza do Índice – em que os mais pobres são os mais corruptos, bem como a progressão constante e linear da curva dos países.

[107] Cf. Anexo II

Figura 2 – IPCorr X PIB per capita (representação gráfica)



Portanto, o gráfico demonstra que se excluirmos os países produtores de petróleo, efectivamente há uma relação praticamente directa entre o Produto Interno Bruto per capita e o ranking no IPCrr.

Angola e Timor-Leste, são exactamente as excepções, explicadas pela incidência do petróleo no PIB, o que significa uma ainda manifesta injusta distribuição do rendimento. É muito curioso que os Estados mais patrimoniais na receita pública são os que mais divergem, pois desviam a atenção dos cidadãos que não têm que pagar a despesa pública directamente ou principalmente por via fiscal.

O facto de Macau ser mais corrupto que Portugal apesar de ter uma renda per capita maior é facilmente explicável pela natureza da sua principal actividade económica - o jogo legal - e pelas práticas dominantes na China, de que faz parte. É, contudo, um caso único, exactamente porque estamos praticamente na diante de um Estado Patrimonial perfeito [as receitas do jogo substituem os impostos], o que vicia naturalmente o gráfico.

O principal objectivo de se realizarem comparações entre indicadores é a busca de possíveis causas comuns. Isso faz-se examinando-se uma grandeza estatística denominada

correlação. Quanto maior a correlação entre dois conjuntos de indicadores, maior a probabilidade de que eles compartilhem as causas.

Como o PIB *per capita* geralmente guarda alta correlação com indicadores sociais, e como o mesmo acontece com o índice de corrupção, segue-se que, ao se buscarem relações entre este e outros indicadores, é sempre necessário levar em conta que o PIBpc pode estar entre as causas comuns.

Os diversos tipos de indicadores disponíveis podem ser classificados em duas categorias amplas: aqueles que podem estar na raiz da corrupção e aqueles que podem ser afectados pela corrupção.

No primeiro caso enquadram-se indicadores referentes ao ordenamento da sociedade, como o sistema jurídico, a eficácia governamental e outros, de modo geral ligados ao que modernamente se denomina *governância.* A segunda categoria inclui dados sobre saúde, educação e assim por diante.

6.1. Indicadores de *governância*

O estudo de indicadores de *governância* é relativamente recente, e as metodologias para tanto ainda se encontram em desenvolvimento. Um exercício nessa direcção, empreendido na forma de uma compilação de diferentes levantamentos realizados por diversas agências e institutos de pesquisas, foi executado por investigadores do Instituto do Banco Mundial[108].

São seis os indicadores KKZ [assim denominados a partir das iniciais dos autores]: voz e transparência, estabilidade política/ausência de violência, eficácia governamental, estrutura regulatória, eficácia da lei e controle da corrupção. Este último é um índice de corrupção semelhante ao IPCorr da Transparency International. O que tem sido observado pela Unesco é que não existe relação entre o analfabetismo e a corrupção, embora possa haver alguns estudos ainda sem grande significado científico que criam uma relação entre cuidados de saúde e corrupção. Os dados não são fiáveis e por isso abstemo-nos de comentários adicionais.

[108] Kaufmann, Kraai e Zoido-Lobatón, 1999, identificam a metodologia desses indicadores.

CAPÍTULO 7

Caracterização sóciopolítica da Corrupção

Para Weber produziu-se no puritanismo ascético um equilíbrio singular e irrepetível das grandes tensões e conflitos interiores entre a vida, a personalidade, a ética religiosa e a profissão. O equilíbrio assentava numa conduta de vida global, ciente da relação essencial com Deus.

É Weber que descobre na glorificação ético-religiosa a maneira de encarar o lucro o motivo e a força de arranque do espírito do capitalismo moderno. Este espírito só reina sem partilha, sem caridade, uma vez consumada a sua secularização, ou seja «depois de se ter emancipado das suas motivações religiosas originais para produzir um ethos profissional, puramente burguês» (Weber, M. 2004, pp 42-43)[109].

Para explicar esta deriva, Weber, na *Ética Protestante e Espírito do Capitalismo*, evoca o que designa de «efeito secularizador da riqueza» (Weber, 2001, p. 42)[110], usando as palavras de pregador John Wesley. Segundo este o aumento da riqueza mantém uma relação inversa com a religiosidade. Ora, «quando o ardor da demanda do Reino de Deus começou paulatinamente na prosaica virtude profissional» (Weber, 2001, p. 134), a ética religiosa definhava dando lugar ao utilitarismo. «A vida puritana favoreceu sempre a tendência para a conduta racional da burguesia» (Weber, 2001, p 42). «Foi a ama-seca do *homo economicus* moderno» (Weber, 2001, p 135). Só que estes ideais puritanos falham perante a dura proa do que chamam a tentação da riqueza. Do ideal puritano – do empresário capitalista, que receia a ostentação e a despesa inútil, bem como o gozo consciente do seu poder e até se sente embaraçado com os sinais exteriores de consideração social de que é objecto – ao empreendedor moderno – já não titular do capital das empresas, mas

[109] Weber, M. (2004). *A Bolsa,*). Lisboa: Relógio D`Agua.

[110] Weber, M. (2001). *Ética Protestante e o espírito do capitalismo.* Lisboa: Editorial Presença.

sobretudo gestor de fundos privados e accionistas impessoais [*private equities*] – o espírito capitalista não deixou de ter a mesma necessidade de uma vocação para o lucro, para ganhar mais dinheiro.

Trata-se de um tipo de atitude para com os bens materiais que é tão adequada aquela estrutura e está tão intimamente ligada aquelas condições de sucesso na luta económica pela existência que não se pode fala *hoje* de qualquer relação necessária entre essa conduta de vida «crematística» e uma *concepção do mundo* monista. São os interesses económicos, comerciais e industriais que passam a dominar a *concepção do mundo,* cabendo à ética religiosa a mesma categoria de empecilho atribuída à lei. Quem não adaptar a sua conduta de vida às condições do sucesso de uma determinada economia, é excluido e não vai longe[111].

O capitalista passa a olhar para o Estado Moderno, progressivamente do mesmo modo que olhou para as tentativas de regulamentação económica no Estado Medieval[112].

É exactamente aqui, sobretudo quando a dimensão da despesa pública começa a aumentar, a partir do século XVII[113], com a formatação do Estado Moderno, que a questão da corrupção se coloca como questão de Estado. Até aí foi apenas a relação entre o príncipe e os súbditos em matéria fiscal. Agora, passava a ser a forma e, portanto, a transparência.

A questão do poder é central na determinação da corrupção e a ciência política desde cedo se ocupou da matéria. Porque sem Estado não há corrupção[114], mas o poder passa a ser detido por oligarquias. A Máfia substitui o Estado.

Ao contrário, o Estado corrupto implica a existência do Estado e, sobretudo, implica que os funcionários tenham poder. É a questão da eficácia da acção corruptora no Estado Moderno.

Segundo a OCDE, a corrupção é actualmente uma actividade económica que mobiliza meios de cerca de 1,5 triliões de dólares americanos. O BIRD refere mais cautelosamente a

---

[111] O «princípio do pecador pagador» tão actual nas sociedades actuais e no moralismo próprio da democracia musculada.

[112] O princípio *Deo placere vix potest*, integrado no Direito Canónico e a condenação da usura por exemplo.

[113] Mattoso, J. & Magalhães, J.R. (1993). As estruturas políticas de Unificação. *História de Portugal – No alvorecer da Modernidade*. (Vol.III, pp. 61-78) Lisboa: Editorial Estampa.

[114] Veremos adiante que o conceito foi alargado pelo legislador à empresa privada e ao fenómeno desportivo, bem como às práticas das organizações internacionais.

estimativa de um trilião de dólares. Mas com a globalização a corrupção pode ter aumentado exponencialmente. Essa percepção existe, tendo inclusivamente a OCDE e o Banco Mundial advertido para essa situação.

A corrupção não pode ser dissociada na sua dimensão cultural da economia pós-colonial e, sobretudo, dos recursos enormes e dos fenómenos de multiplicação monetária associados aos esquemas de branqueamento (Castells, pp 221 e ss)[115] de dinheiro e aos fundos de pensões dos "baby boomers".

O problema da corrupção não pode deixar de ser visto noutro ângulo, associado à questão da eficácia do exercício do poder. O principal problema do poder é a obediência. «A experiência demonstra que, se tal obediência não for generalizada, o poder é ineficaz» (Moreira, p. 152)[116].

.

A força do poder é mais uma relação que uma estrutura e depende da extensão da obediência consentida.

Ou seja, o poder lida com a corrupção, com a ilegalidade, mas facilmente paralisa diante da desobediência generalizada ou simplesmente diante da resistência passiva generalizada. Ou seja, só há poder quando ele é consentido, e nessa relação é que se vai estabelecer a corrupção no Estado.

É nesse contexto que a distinção entre a sede do poder, a sede de apoio do poder e a sede do exercício do poder se torna relevante.

A sede de apoio é uma noção que se torna clara ao examinar o funcionamento dos regimes mais ou menos parlamentares. A entrega da sede do exercício do poder ao partido maioritário é uma conclusão decorrente do princípio da legitimidade democrática, mas do ponto de vista da física do poder, é a entrega da sede de exercício ao partido que tem maiores possibilidades de ver as suas decisões voluntariamente obedecidas, por ser a que demonstra maior sede de apoio ou adesão (Moreira, p. 154).

---

115 Castells, M. (2002). *A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura, O Fim do Milénio.* Lisboa: FCG.

116 Moreira, A. (2003). *Ciência Política.* (7.ª reimpressão). Coimbra: Livraria Almedina.

O poder-autoridade é uma relação entre a sociedade civil e o aparelho do poder. E visto que o fenómeno central da política é a conquista, a manutenção e o exercício do poder, essa luta decorre em relação a cada um ou ambos dos termos dessa relação (Moreira, 2003, p. 154).

Este entendimento é, na óptica da Ciência Política, essencial para se entender as limitações do normativismo liberal e as críticas à insuficiência desse critério.

A luta pelo poder utiliza métodos amorais, definidos por uma relação meio-fim, que o triunfo leva muitas vezes a consagrar a nova ordem estabelecida. [Donde decorre que, deste ponto de vista, a lei é mais um instrumento de poder do que propriamente um limite].

Uns dos primeiros intervenientes, na luta política, são os grupos de interesses ou de pressão e os partidos políticos. A distinção não é pacífica, mas seguindo a definição de Mathiot[117], caracteriza a pressão «toda a acção realizada junto de qualquer autoridade, para influir sobre as suas decisões, através dos métodos apropriados, desde a propaganda hábil até aos meios de intimidação».

Ora, a corrupção é uma das armas frequentemente utilizadas, umas vezes sem disfarce, outras vezes revestindo-se de aparente legalidade. Em países em desenvolvimento, a corrupção chegou a ser justificada como meio legítimo de criar uma classe média. Noutros, como em Moçambique, entre 1995 e 2000, era legalmente incentivada a corrupção até 35% do valor da empreitada pública, como forma de incentivo ao funcionário público (Moreira, 2003, p.155).

Mas o procedimento atinge também as nações mais desenvolvidas, decorrendo, no Verão de 2005, um inquérito nos Estados Unidos para averiguar a compra de uma casa do presidente da Comissão de Assuntos de Defesa do Congresso americano, por parte de uma empresa beneficiária de contratos estatais na área da defesa, substancialmente abaixo do preço do mercado, ou ainda por exemplo, a venda de acções ao preço de mercado e a sua ulterior recompra, quando as acções sobem, gerando mais-valias que realmente encobrem transferência de fundos ou financiamento ilegítimo.

Subsídios para fundos de campanhas eleitorais, a concessão de condições privilegiadas na comunicação social, a circulação de cargos políticos para as administrações de bancos ou empresas, fazem parte dos meios de corrupção tornados públicos.

[117] Pierre Mathiot é director dos mestrados de Ciência Política na Universidade de Lille-2 e vice-presidente da Université Lille 2.

No início deste milénio a forte competitividade entre os países, sobretudo, no que respeita o fornecimento de equipamento militares, mas também de grandes equipamentos, infra-estruturas e tecnologia, justificou mesmo a espionagem, tendo a NSA[118] sido objecto de investigação pelo Congresso Americano e um inquérito por parte do Parlamento Europeu ao Echelon[119]. Em particular são conhecidos casos de "chantagem de empresas multinacionais que conheceram esquemas de corrupção na Arábia Saudita e que alegadamente teriam sido usados para impor vendas em situações menos claras.

A denúncia de casos destes, se na verdade em alguns casos teve consequências civis e penais, raramente constituiu um arrependimento activo dos corruptos.

Outro mecanismo é o que o professor Oliveira Salazar chamava o "beco de honra", ou seja, a promoção ou a condecoração para desse modo conseguir controlar o silêncio ou a complacência do corrompido[120]e[121].

A vontade de exercer o poder distingue por seu lado o grupo de pressão do partido político. Os grupos de pressão actuam em primeiro lugar no plano da relação recíproca, que tanto pode ser de oposição ou de cooperação em face do aparelho de poder.

Os processos utilizados para influenciar a formação das decisões políticas são de vária ordem, e podem ser mais ou menos codificados: acção de informação e mobilização da opinião de todos os que estão ligados ao grupo ou que dele dependem; a utilização do poder financeiro disponível, legal ou ilegalmente, para corrupção ou persuasão; acção individual, participando em greves ou lock-outs, recusa de pagar impostos, violência física, recusa de pagar telecomunicações ou taxas administrativas, etc; recusa de cooperação com os poderes públicos, onde a este seja indispensável, que o obrigue a negociar nos domínios onde julgam necessário exercer a pressão.

---

[118] NSA - The National Security Agency, consultado em Agosto de 2006 em: http://www.nsa.gov/home_html.cfm .

[119] Echelon – Sistema vigilância da US – Consultado em Março de 2006 em: http://fly.hiwaay.net/~pspoole/echelon.html

[120] Depoimento oral recolhido pelo autor junto do professor Adriano Oliveira e reproduzido na edição de 26 de Julho de 2005, do *Semanário*, Lisboa.

[121] Esta tem sido, aliás, uma das fórmulas, podemos considerar, usadas pelo governo espanhol para controlar algumas críticas potenciais dos intelectuais portugueses à excessiva penetração de interesses espanhóis em Portugal, usando nomeadamente o Prémio Príncipe das Astúrias par condecorar o Instituto Camões [sem dúvida o maior cerco à acção do Instituto da Língua Portuguesa é feito pelo Instituto Cervantes].

Deste modo, «os grupos de pressão vêm a intervir em vários escalões do processo político: – na formação da opinião pública, que em processo democrático julgará politicamente os agentes do poder político; nos Parlamentos, que passam a ser órgãos de soberania mais sensíveis à acção dos grupos; agindo directamente sobre o aparelho administrativo, para influenciar as acções de inteligência do processo de formação de decisões, usando os franceses o termo «pantouflage» para designar a acção corruptora sobre os funcionários dessa administração, assumindo oficialmente a posição de conselheiros no processo de formação de decisões, ou em organismos ocasionais ou em organismos institucionais» (Moreira, p. 155).

A doutrina tem discutido se os grupos que exercem a sua pressão sobre os poderes fracassam diante de poderes fortes. Com esta questão pretende-se saber se, em regime parlamentar, preferem exercer pressão sobre o gabinete ou sobre a assembleia, e se, em regime presidencialista, preferem exercer pressão sobre a Presidência ou sobre o Parlamento.

A resposta não é fácil até porque a base factual de apoio a esta discussão está fora do âmbito desta tese, mas estamos em querer que os factos conhecidos apontam para que a pressão corruptora se faça sentir mais sobre o poder mais fraco. É, aliás, isso que explica, em Portugal, o que se passa, na actual legislatura, com as relações de poder entre deputados e grupos de interesses ou empresas.

Susan Rose-Ackerman[122], doutorada em Economia e professora na Faculdade de Direito de Yale, desenvolveu a sua investigação sobre a corrupção nas sociedades em vias de transição para a democracia e para a economia de mercado, como o caso dos países de Leste. Esta investigação[123] permite caracterizar depois as sociedades lusófonas, em particular as economias dos Estados Africanos de Língua Portuguesa, onde as caracterizações se aplicam.

Também Luís de Sousa e João Tibães, investigadores do ISCTE, vêm caracterizar a sociedade portuguesa no que respeita à corrupção definindo por sondagem e avaliação padrões que de certo modo foram exportados para a lusofonia.

«Os portugueses possuem uma concepção minimalista do que é a corrupção. Isto é, são intolerantes relativamente a um conjunto muito restrito, conjunto esse que se aproxima da

[122] Susan Rose-Ackerman é professora de Direito e Ciência Política na Universidade de Yale

[123] Rose-Ackerman, S. (1999-2006). *Corruption and Government - Causes, Consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press. acedido em Julho de 2008 em: www.senado.gob.mx/.../assets/docs/relaciones_parlamentarias/America/foros/parla_latino/municipales14.pdf

definição penal do fenómeno, mas toleram inúmeras ocorrências indiciadoras ou propícias para a corrupção, onde os parâmetros legais são menos claros ou onde a violação legal até nem se coloca, deixando apenas à ética o julgamento do que é ou não é aceitável» (Sousa & Tibães, pp. 195 e ss)[124].

A questão da «cunhas» e do financiamento dos partidos políticos é aqui central, em democracia.

Há uma evidência: – os escândalos de corrupção são um sinal de que o país reconhece a diferença entre o público e o privado. Um dos raros distintivos das sociedades democráticas modernas é a separação formal entre o Estado e o resto da sociedade[125]. Os políticos, os funcionários públicos e os magistrados recebem salários e devem estabelecer uma distinção precisa entre o seu património e o património do Estado. Aos funcionários e titulares de órgãos públicos se impede que obtenham benefícios económicos pessoais de indivíduos e de empresas privadas.

A corrupção e o tráfego de influências protegem-se nestas sociedades quando os funcionários utilizam os cargos públicos para obter benefícios pessoais. Assim, nas democracias emergentes, após a queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética, a corrupção pode ser um sinal de progresso.

Melhor dito, a preocupação com a corrupção pode ser um sinal de progresso, como nota a OCDE. A preocupação com a corrupção revela exactamente que as autoridades reconhecem a existência de normas que representam as boas práticas e a probidade administrativas, e que estas podem ser violadas.

Em alguns casos, a «alta corrupção», a corrupção dos políticos mais destacados, é impossível de avaliar porque a autoridade emana do carisma de um líder. Estes líderes populistas, nomeadamente em África, podem não ter legitimidade democrática, mas não são corruptos[126].

Esta situação é, aliás, confirmada com a gestão dos fundos do IARN, durante o regresso dos «retornados[127]» das ex-colónias a Portugal, em 1975 e 1977 (Barreto, 1996, p.39)[128].

---

[124] (Sousa & Tibães, 2008).
[125] São estes, aliás, os pressupostos do Estado Liberal e da Constituição Política formal.
[126] Rose-Ackerman, S. (2004). *The Challenge of Poor Governance and Corruption.* Copenhagen: Copenhagen Consensus Project.

Foi criado um programa para financiar iniciativas dos 300 mil portugueses das ex-colónias, regressados na sequência do fim do Império Colonial. Neste período de institucionalização do regime democrático em Portugal, e com a banca nacionalizada, não há registo de casos de corrupção, apesar dos milhares de projectos e iniciativas que virão a configurar o tecido empresarial da segunda República.

E isto deve-se ao carácter democrático das iniciativas, sendo impossível controlar o elevado número de projectos apresentados aos serviços do Estado e aos Municípios, mas também à densidade política do momento.

A corrupção dos níveis intermédios e mais baixos da administração pública pode ocorrer quando os funcionários enriquecessem à custa dos governantes e dos cidadãos, sem que o próprio governante participe. É aliás esta a situação mais referida no nosso estudo de opinião.

Ao observar, contudo, a corrupção nas altas esferas da administração pública e os fenómenos da estrutura abaixo que procura participar, notaremos que só existe limitação se existir inquietação do governante por ver ameaçada parte das suas comissões.

Esta evidência é tanto maior quanto com as novas descobertas de petróleo e a valorização súbita de algumas produções agrícolas alimentares em 2006 e 2007 fizeram emergir modernos estados-patrimoniais – reduzindo inclusivamente em alguns casos a eficiência da incipiente máquina fiscal instalada no final do século XX – por exemplo em África.

Podemos afirmar que os subornos colocam em causa a legitimidade do poder, mas a democracia e o mercado livre nem sempre constitui um remédio contra a corrupção. A mudança de um Governo totalitário para um Governo democrático não diminui necessariamente a corrupção. O exemplo da «Revolução Laranja» na Ucrânia é bem a prova disso, por muito que o resultado posterior não tenha sido satisfatório.

---

[127] Denominação popular que ganhou conteúdo pejorativo para designar as populações que haviam emigrado para as colónias e que regressaram em 1974 e 1975 a Portugal depois da declaração da Independência das Colónias.

[128] Barreto, A. (coord.). (1996). *A situação social em Portugal, 1960-1995.* Lisboa: ICS Universidade de Lisboa.

Mas, essas mudanças de regime obrigam pelo menos à revisão de procedimentos e conduta da Administração, sobretudo quando há o reforço do princípio de legalidade e novas exigências do Estado de Direito[129]e[130].

O que se verifica é que um país que muda de regime político e avança para as privatizações e para a liberalização do mercado, sem ao mesmo tempo proceder à reforma o Estado, corre o risco de criar graves pressões sobre os funcionários, que naturalmente também querem participar na nova riqueza do sector privado.

Esta é, aliás, a experiência dos países de Leste, levantando problemas novos na abordagem ao modelo de desenvolvimento seguido nos antigos Estados comunistas. E na Lusofonia, o caso de Moçambique tem referências que justificam esta abordagem.

Contudo, a reforma do Estado não pode ser confundida com a extinção do Estado. Neste caso, como aconteceu no Iraque, depois da ocupação da coligação e devido à estratégia de Paul Bremen (o pró-consul americano do Iraque) e o que se passou foi o equivalente ao que aconteceu na Alemanha do pós-guerra: o colapso do Estado e a anarquia. Neste caso, a economia informal substitui o Estado. Não havendo Estado, não há corrupção, mas anarquia.

Uma das tendências que se verifica actualmente em África é a progressiva dependência dos Orçamentos do Estado da produção de petróleo[131]. A consciência do efeito perverso da corrupção começava a ser generalizado com a progressiva transformação do Estado Patrimonial em Estado Fiscal, dando aos cidadãos a consciência de que participam no Orçamento do Estado, como principal financiador do Estado. O Estado ganha a dimensão contratualizada[132], que justifica o controlo democrático sobre as elites, e naturalmente preserva regras de separação do património privado dos governantes daquele, outro, o património do Estado.

Com o aumento do preço do petróleo, sobretudo depois da guerra do Iraque, passaram a ser viáveis explorações de campos *offshore* e *on-shore*, que antes eram desconhecidos ou não eram viáveis. A realidade nova no século XXI, vem ampliar um problema que conhecíamos já em

[129] Rechtsstaat.
[130] Canotilho, J. J. G. (2003). *Constituição e Teoria da Constituição.* (7ª edição, pp. 92-100). Coimbra: Almedina.
[131] Menéndez, J. R. G. & Mogrovejo, MJM. (2006). *Globalización y petrodependencia,* España: La Insignia.
[132] Para a Escola da "*Public Choice*", o Estado-conglomerado traduz numa organização em que se defrontam grupos com interesses conflituais e meios de acção diversos, uns internos outros externos à organização; a organização não tem uma verdadeira função de comportamento comum e estável, mas antes, resulta de jogos estratégicos dos principais jogadores e equilíbrios mais ou menos estáveis deles resultantes, cf. Benard, J. (1996). *Economie Publique.* (pp. 22 e ss), Paris: PUC.

economias fortemente dominadas pelo peso do petróleo e das contrapartidas das concessões públicas de exploração de áreas petrolíferas, como acontecia com a Nigéria, o Gabão, o Congo e Angola. Igualmente a expectativa de ganhos futuros com o petróleo antecipa já os mesmos efeitos. O nosso estudo de relação entre a classificação no Índice da Transparency International e o produto interno bruto mostra exactamente que no caso da lusofonia em África apenas Angola e S. Tomé e Príncipe fogem da norma, o que explica exactamente as duas situações enunciadas.

A «dolarização» da economia é, para além da força das armas, o reflexo do predomínio do petróleo e da riqueza súbita. Um fenómeno já conhecido nas monarquias patrimoniais do Médio Oriente, onde o monarca acaba por não ter que justificar a utilização das verbas públicas, pois o Estado não necessita dos recursos dos cidadãos, ou do trabalho dos cidadãos, pois paga-se integralmente com as concessões.

Este Estado petro-dependente acaba por ser, hoje, a fórmula de corrupção sofisticada, que acaba por justificar guerras e que torna actual a preocupação internacional com referências à transparência e a governância ética das corporações e das multinacionais.

Os países mais pobres já não são os mais corruptos, nesta nova lógica e retrocesso no Estado. Os mais elevados níveis de corrupção aparente verificam-se nos Estados ligados à produção de petróleo, sejam em África ou na Ásia Central[133].

---

[133] Statment da Embaixada dos EUA em Bogotá: «La corrupción en proyectos públicos de gran escala representa un gran obstáculo al desarrollo sostenible y tiene como consecuencia, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, una mayor pérdida de fondos públicos necesarios para la educación, la salud y el alivio de la pobreza», afirmo el presidente de Transparencia Internacional, Peter Eigen, en el lanzamiento del Índice de Percepción de Corrupción 2004.

«Si se espera alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que viven en extrema pobreza para el 2015, los gobiernos necesitan tomar medidas más serias para frenar la corrupción en las licitaciones públicas», dijo Eigen. Transparencia Internacional calcula que las pérdidas provenientes de los sobornos en contratos gubernamentales alcanzan en el mundo por lo menos US $400.000 millones al año.

Un total de 106 de los 146 países incluidos obtuvieron una puntuación de menos de 5 de un total de 10, según revela la nueva edición del Índice, publicado hoy por Transparencia Internacional, la organización no gubernamental líder en la lucha contra la corrupción en el mundo. Sesenta países obtienen una puntuación de menos de 3, lo cual indica una situación de corrupción endémica. La corrupción se percibe como más aguda en Bangladesh, Haití, Nigeria, Chad, Myanmar, Azerbaiján y Paraguay, obteniendo todos ellos una puntuación de menos de 2.

«La corrupción priva de su potencial a los países», dijo Eigen. «Como muestra el Índice de Percepción de Corrupción 2004, los países productores de petróleo Angola, Azerbaiján, Chad, Ecuador, Indonesia, Irán, Irak, Kazajstán, Libia, Nigeria, Rusia, Sudán, Venezuela y Yemen tienen puntuaciones extremadamente bajas. En esos países, los contratos públicos en el sector del petróleo mueven cantidades de fondos que acaban en los bolsillos de ejecutivos petroleros occidentales, de intermediarios y de funcionarios locales».

O regresso ao Estado Patrimonial e o colapso do Estado Fiscal [que se financia através de impostos directos ou indirectos, (Franco, 2004, pp. 76-77)[134]] criam novas situações de irresponsabilidade directa e de diminuição da consciência social dos efeitos perversos da corrupção, permitindo ao líder, democraticamente eleito ou não, voltar a confundir o seu património com o do Estado e sobretudo, se tiver carisma, a instituir um Estado paternalista, como acontece, por exemplo, em Omã ou em Macau [os imposto das concessões de jogo representam 70% das receitas públicas da Região Autónoma de Macau].

Transparencia Internacional insta a los gobiernos occidentales a obligar a sus empresas petroleras a publicar lo que pagan en honorarios, regalías y otros rubros, a gobiernos y empresas petroleras locales. «El acceso a esta información vital minimizaría las oportunidades de esconder el pago de sobornos para ganar las licitaciones petroleras, práctica que ha asolado a la industria del petróleo en las economías de transición y de posguerra», dijo Eigen.

«El futuro de Irak depende de la trasparencia del sector petrolero», agregó Eigen. «La urgente necesidad de financiar la reconstrucción en zonas de posguerra aumenta la importancia de estrictos requisitos de trasparencia en todas las contrataciones públicas», continuó diciendo. «Sin estrictas medidas antisoborno, la reconstrucción de Irak se verá afectada por el desvío abrumador de recursos hacia una élite corrupta».

Según la vicepresidente de Transparencia Internacional, Rosa Inés Ospina Robledo, «en todo el mundo, los donantes internacionales y los gobiernos nacionales deben hacer más para asegurar la trasparencia en los contratos públicos, exigiendo la inclusión de cláusulas antisoborno en todos los grandes proyectos». Al hablar hoy en Bogotá, Colombia, dijo que: «Se necesitan sanciones contra aquellas empresas en las que se hayan comprobado casos de soborno. Estas deberían incluir la terminación de contratos y la inclusión en listas negras para futuras licitaciones».

Las licitaciones deben incluir criterios de adjudicación, objetivos y divulgación pública de todo el proceso, sostiene Transparencia Internacional. Las excepciones a la contratación directa deben mantenerse al mínimo, explicarse y registrarse, dado que las licitaciones limitadas y las contrataciones directas son más propensas a la manipulación y corrupción. Las agencias de control independientes y la sociedad civil deben monitorear las compras públicas.

«Las empresas de países de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económicos deben cumplir sus obligaciones según la Convención Antisoborno de la OCDE y dejar de pagar sobornos dentro y fuera del país", dijo Rosa Inés Ospina Robledo. «Con los avances en la divulgación de leyes antisoborno, gobernabilidad corporativa y códigos de ética, los gerentes no tienen excusas para seguir pagando sobornos».

El Índice de Transparencia Internacional es un sondeo de encuestas realizadas por organizaciones independientes, que refleja la percepción de empresarios y analistas de países, sean residentes o no. El Índice de Percepción de Corrupción de este año se basa en 18 encuestas presentadas a Transparencia Internacional desde 2002 hasta el presente y realizadas por 12 organizaciones independientes. Los países con un puntaje mayor a 9, con niveles mucho menores de corrupción percibida, son en general los países ricos: Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Islandia, Singapur, Suecia y Suiza. «Sin embargo, los países más pobres, muchos de los cuales está en la mitad inferior del Índice, necesitan mayor apoyo en la lucha contra la corrupción», dijo Eigen.

Según datos de fuentes utilizadas para los índices 2003 y 2004, desde el año pasado se ha notado un aumento de la percepción de corrupción en Arabia Saudita, Bahrain, Belice, Chipre, Jamaica, Kuwait, Luxemburgo, Mauricio, Omán, Polonia, República Dominicana, Senegal, y Trinidad y Tobago. Asimismo se percibe una disminución de la corrupción en Alemania, Austria, Botswana, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Gambia, Jordania, República Checa, Suiza, Tailandia, Tanzania, Uganda y Uruguay. El Índice sólo incluye a aquellos países que formaron parte de por lo menos tres encuestas. Por lo tanto, muchos países (incluso algunos que podrían estar entre los más corruptos) no aparecen por no haber suficientes datos disponibles. El trabajo estadístico para el Índice fue coordinado por el profesor Johann Graf Lambsdorff en la Universidad de Passau en Alemania, con el asesoramiento de un grupo de expertos internacionales". Consultado em 30 de Novembro de 2006 em bogota.usembassy.gov/wwwsti04.shtml,

[134] Franco, A. L. S. (2004). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. (4ª edição, 10ª reimpressão). Coimbra: Almedina - sobre o ataque liberal ao Estado Patrimonial.

É por isso que, actualmente, o problema da corrupção não pode ser visto separado da questão do branqueamento de capitais, o que se tornou, aliás, a questão central da Cimeira do Milénio [realizada a 15 de Setembro de 2005, em Nova Iorque], onde a questão da transparência internacional é levada a nível da própria corrupção das organizações internacionais.

Com efeito, verificamos agora, no início do século XXI, as experiências democráticas não têm conseguido neutralizar a dimensão clássica da corrupção. A experiência atinge mesmo a credibilidade das organizações internacionais[135].

Decorre das actas da Cimeira do Milénio, de Setembro de 2005, que se cinco por cento do investimento feito no Terceiro Mundo pelas organizações internacionais tiver ido para corrupção, o valor em causa ultrapassa os dois mil milhões de dólares.

Por outro lado, se cinco por cento das importações de mercadorias tiverem sido desviadas para corrupção, o total combinado atingiria os 50 mil milhões de euros. E o que é mais gritante é que dos trezentos mil milhões de euros de ajuda aos países pobres nos últimos sessenta anos, não se observe melhorias no nível de vida das populações assistidas.

O financiamento dos Orçamentos do Estado dos países mais pobres, por via assistencial, como acontece, por exemplo, na Guiné-Bissau, é um indutor de corrupção[136], situação para a qual concorrem também algumas ONG que vivem dessas ajudas e que subsistem graças a isso. De algum modo há um retorno, por via do emprego e de compras, aos países dadores das verbas dadas, embora o imposto da corrupção seja o instrumento para tornar isso efectivo. Os países pobres transformam-se assim num pretexto de negócio do primeiro mundo e das organizações não governamentais.

Outra lógica perversa associada à corrupção decorre das necessidades militares. Em períodos de forte instabilidade económica e de recessão, as respostas económicas dos Estados têm alternado entre programas keynesianos de aumento da procura do Estado, mas nem sempre esse modelo é suficiente para dar resposta ao complexo industrial e militar que necessita muitas vezes de recorrer à intervenção armada para justificar programas e verbas do Orçamento do Estado.

[135] Com o filho do secretário-geral das Nações Unidas a ser acusado de envolvimento num esquema de tráfico e desvio de verbas relativas ao programa «de petróleo por comida» no Iraque de Saddam Hussein. Uma situação embaraçosa para Kofi Annan, o secretário-geral da ONU, que convocou a Cimeira do Milénio, para discutir exactamente estes problemas.

[136] Pereira, P.(2006). Declarações na *SIC Notícias*, 31 de Maio de 2006, a propósito de Timor.

[Aliás, a intervenção militar é normalmente o programa keynesiano por excelência e não necessita que os bancos funcionem, pois o governo dá o dinheiro directamente à industria, sem passar necessariamente pelo sistema bancário].

A valorização da guerra do Iraque e contra o terrorismo, como ideologia deste sistema de manutenção de elevados padrões de despesa pública – uma estratégia que durou durante a administração Bush, para garantir níveis de crescimento económico internos, que garantam resultados eleitorais, foi, no dealbar do século XXI, talvez, a maior perversão do sistema capitalista e da democracia.

Os vencedores fazem a história, mas ficam também com os negócios. E o da reconstrução do Iraque e da divisão do petróleo é actualmente o troféu do guerreiro americano que entrou na guerra.

Tal como a Política Agrícola Comum foi a indemnização aceite pela Alemanha pela Segunda Guerra e paga aos franceses, que na União Europeia asseguraram que as restantes agriculturas comunitárias seriam desactivadas – é o preço dos que ganham – foi com o "cheque britânico" que Margaret Thatcher garantiu – quando, nos anos oitenta, exigiu o retorno de metade das verbas pagas à União Europeia [CEE na altura], que serviu de contrapartida para a manutenção dos termos da PAC[137].

Neste contexto, as organizações internacionais têm estudado estratégias de combate à corrupção, para além da normalização legislativas e concertação entre as autoridades policiais e de investigação entre países. A própria cooperação nesta área tornou-se mais efectiva na Europa e sobretudo com os EUA, depois do 11 de Setembro de 2001, por causa da "guerra contra o terrorismo"

Mas, o problema estava já colocado antes disso. A queda do muro de Berlim primeiro e depois a crise financeira da Indonésia [que terminou – à custa do aumento dos défices americanos, em particular do défice externo que já vinha duplicando desde 1989, depois do colapso da URSS

---

[137] Cunha, A. (1998). *Projecto de Relatório sobre a Revisão da PAC – Agenda 2000. Bruxelas:* Parlamento Europeu; Le Roy, P. (1999). *La Politique Agricole Commune.* (Cap. v). Paris: Economica; e Le Roy, P. e Petit, Y. (1999). *La Politique Agricole Commune*. Paris: Documentation Française.

(Castells, 2002, p.331)[138] - o ciclo da queda dos tigres asiáticos e das economias da América do Sul, derivadas do excessivo endividamento e do colapso do paradigma económico] teve na década de noventa do século passado um efeito de recentragem do tema da corrupção.

A partir daí, embora de maneiras diferentes, a corrupção está na agenda política nos países como o Brasil, Moçambique, Paquistão, Colômbia, Tailândia, Vietname ou Bolívia. Não apenas nestes países, mas também no mundo industrializado, muito contribuindo para isso os escândalos mediatizados nos Estados Unidos, Japão, França, Espanha ou em Itália, levando à celebre sequência das "manos politas", com que de certo modo se deu por terminado o ciclo da Democracia Cristã em Itália.

No velho continente e nas democracias estabilizadas, a corrupção, o grande ou o pequeno caso de corrupção – como aconteceu em Itália onde tudo começou com uma questão de luvas relativas a uma prestação de serviço na área da recolha dos lixos – acabam muitas vezes por ser o detonador de situações politicas, numa lógica óbvia de que não são as oposições que ganham eleições mas as maiorias que as perdem. Alguns exemplos mais musculados de democracias europeias e no ocidente, acabam por seguir o exemplo da mexicanização e da perpetuação do poder do PRI, e este acaba por cair por contradições internas, por cansaço, sendo os casos de corrupção muitas vezes denunciados por causa dessa saturação. As grandes maiorias sócio-políticas, estáveis, que congelam a alternância democrática, são normalmente afastadas do poder pela corrupção.

De um modo geral, também nos novos países emergentes se entende a corrupção como uma infecção que corrompe o sistema político e altera as regras de mercado. Como para o Banco Mundial assistimos na China à mesma metáfora: a «corrupção é um cancro»[139].

Os efeitos da corrupção no Estado são múltiplos, variando conforme a eficiência económica, a iniquidade social e a instabilidade política, sendo essa variação em posição e em extensão.[140]

---

[138] Castells, M. (2002). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.* (Vol. II: *O Poder da Identidade)*. Lisboa: FCG.

[139] Numa mensagem muito franca, o Partido Comunista da China advertiu os seus membros que a corrupção e a incompetência podiam ameaçar a sua permanência no Poder. London, BBC, 27 de Setembro de 2004

[140] É só por conveniência que o trabalho empírico, nomeadamente, da *Transparency International*, recentemente usou uma única medida *country-wide* da corrupção (www.transparency.org/publications/gcr , inclui o Relatório Global referente a ano de 2008 da TI)

Por outro lado, temos consciência que os critérios para a definição dos padrões de corrupção estão correlacionados com as políticas implementadas. A Transparency International refere que estudos econométricos indicam que os aumentos da corrupção estão associados com as diminuições no crescimento económico.

Alguns países notoriamente corruptos cresceram rapidamente. Os tipos de corrupção actuais num país, a sua posição e a sua extensão só podem ser estudados na Economia Política comparada.

Algumas vezes países como Angola, a Guiné, o Zaire, as Filipinas, e Coreia do Sul foram avaliados como «completamente corruptos» nas escalas compiladas pela Transparency International. Os seus registos do crescimento, entretanto, são completamente distintos, com a Guiné e o Zaire no fundo, as Filipinas no meio, e Angola e a Coreia do Sul no alto.

O Zaire de Mobutu[141] exemplifica um Estado predatório, cuja modalidade preliminar do direito de propriedade e de contratos públicos supõem sempre a corrupção, torpedeando o crescimento económico, porque os rendimentos são canalizados directamente para consumo de bens luxuosos no exterior.

As Filipinas sob Ferdinando Marcos ou Angola no tempo da guerra civil, podem ser caracterizados como *Estados rent-skimming*[142], onde a liderança não tem um incentivo para manter direitos de propriedade e contratos estáveis, mas preferia monopólios e políticas ineficientes, criados para permitir concessões, o que garantiu, apesar do sistema corrupto, que cerca de dois terços dos rendimentos da corrupção permanecessem nas Filipinas ou que se financiasse a economia de guerra em Angola[143].

---

[141] Ver manual de técnicas para prevenir a corrupção, recomendado pela OCDE.

[142] Estado *rent-skimming* é normalmente um Estado Patrimonial, cujas receitas orçamentais vêm das concessões que o Estado concede, sobretudo, a empresas estrangeiras em áreas agrícolas, de mineração, industriais e serviços (nomeadamente, *utilities*), ou da exploração directa desses monopólios.

[143] Figueiredo, A., *Petro-corrupção em Angola*, BBC 10 de Maio de 2006, consultado em: www.bbc.co.uk/portugueseafrica/forum/story/2006/05/060510_cronicafiegueiredofil.shtml:
«A história económica da África do Sul ao sul do Saara, mesmo a dos tempos coloniais está marcada por produtos naturais, matérias-primas e minérios, que passaram por períodos de grande procura e valor mas cedo ou mais tarde se esgotaram ou vão esgotando, enquanto só uma minoria de africanos enriqueceu ou melhorou de nível de vida. Tendo em mente que o petróleo, que hoje é a base das economias da Nigéria e de Angola, à actual média de produção, também tem os anos contados seria lógico avisar que as receitas do petróleo têm que ser aproveitadas para investir noutros sectores ou criar fundos de previsão. Mas no que se refere a Angola, se a África se tornou sinónimo de pobreza e adversidade, Angola passou a ser sinónimo de corrupção. Quem quer que visita o site do Center for Public Integrity

Na Coreia do Sul, a corrupção pode ser comparada com a colecta de dividendos, como se o Governo fosse um proprietário único dos recursos económicos do País. As contribuições e os *arranjos políticos* não resultaram no mesmo tipo do capitalismo das Filipinas. Pode-se colocar em causa a questão por verificar se os rendimentos da corrupção ficaram o não no país. Consequentemente, nos três casos, os efeitos da corrupção no crescimento diferiram.

Com o colapso do sistema financeiro global em 2007/9, as políticas monetárias dos governos para responderem às crises económicas – usando a ortodoxia keynesianas seguida depois da Segunda Guerra Mundial – deixaram de ser efectivas porque o mecanismo de as levar ao terreno [o sistema bancário] deixou de funcionar, com o «corte» do crédito. Nestes termos, o *New Deal* de 2008/9 passou a ser, para além das nacionalizações das instituições financeiras com risco sistémico e do investimento público – nas áreas tecnológicas e de competências investigativas das empresas, ambiente, biotec, farmácia e novas tecnologias digitais e combate à pobreza – o estimulo fiscal temporário [até porque o risco de inflação – a principal condicionante das políticas públicas do pós guerra - foi substituída pelo risco de deflação], sobretudo, orientado para as PME – o principal empregador das economias desenvolvidas e, portanto, o maior incentivo à renovação da confiança dos agentes económicos – pode transformar-se num novo risco para encorajar praticas menos transparentes das administrações, pela discricionariedade que pode trazer aos arranjos público-privados e no entendimento sempre subjectivo de «risco sistémico» e do «interesse público».

---

encontra um perturbante relatório sobre a forma como a elite de poder governativo em Angola, tem sonegado e transferido centenas de milhões de dólares para contas em bancos offshore na Ilha de Jersei e bancos europeus, com montantes, nomes e métodos: incluindo o de hipotecar futuros fornecimentos de petróleos com fundos depositados em contas bancárias que eventualmente desaparecem.Aquela organização, cujo nome em português é Centro para a Integridade Pública, tal como outra organização, a Global Witness – Testemunha Global -, actuam como aliadas dos patriotas angolanos, incluindo jornalistas, que tentam investigar ou denunciar estes crimes de corrupção que, nas circunstâncias de Angola, equivalem a crimes de traição. Estas vicissitudes da economia do petróleo, claro que se verificam noutros países, nomeadamente a Nigéria, onde a família do falecido ditador general Abacha tem estado retida como refém pelo actual governo eleito do presidente Obasanjo, numa tentativa de recuperar centenas de milhões d$e dólares roubados ao país.Mas o escândalo dos roubos de receitas de petróleo off-shore de Angola para os bancos off-shore da Europa, ou Suiça, adquirem foros de escândalo que desacreditam o nome de Angola e da África. Nos tempos das lutas pela independência, os justos, compadecidos e liberais organizavam grupos de solidariedade com os movimentos nacionalistas; passados os agora chamados «tempos da utopia», a solidariedade internacional dirige-se para as implicações da «corrupção em massa» do «roubo da massa» que contam com a passiva ou activa colaboração de empresas e bancos internacionais. E o pior é que os avisos aos angolanos de que o petróleo é esgotável e finito, em vez de darem para rigor no planeamento do futuro do país, são também ouvidos pelos corruptos no poder como um sinal inverso: roubar enquanto é tempo. Até quando? - Perguntam os lesados em Angola e os que testemunham no exterior.

Mesmo sem crise financeira global, na primeira década de século XXI, a exigência de transparência nos mercados internacionais teria que se impor. Mas, o realismo da situação do colapso financeiro levou exactamente ao incentivo ao investimento por parte dos Fundos Soberanos que actualmente são pouco transparentes e não respondem necessariamente apenas a critérios de rentabilidade e eficiência dos capitais investidos mas servem as politicas internacionais dos estados.

O mesmo se passa com os investimentos em dívida pública dos países aforradores, onde o critério pode ser pouco transparente para já, abrindo a porta a práticas pouco ortodoxas.

Como vimos, as tipologias abundam nos trabalhos académicos sobre corrupção. Na sua definição corrente agregamos na palavra corrupção um conjunto de comportamentos ilícitos, que afectam o público e o privado, e que incluem extorsão, fraude, nepotismo, o dinheiro sujo, o roubo, comissões, falsificação dos registos, o tráfico de influências, lavagem de dinheiro e as contribuições de campanha.

O teólogo Albert Hirschman[144] e [145] recomendou, que deveríamos valorar os pecados económicos como pecados cardinais, pois acabam por ter resultados a tempo do purgatório, de modo a puderem ser perdoados no confessionário de domingo. Ou seja, só serão verdadeiros problemas económicos aqueles que afectam o crescimento económico e o nível de bem-estar de uma economia.

Este é um conselho que também se deve aplicar na clarificação do entendimento que sociologicamente a ciência pode dar da corrupção. Estão aqui alguns exemplos. Em termos económicos, a corrupção sistemática de um sistema da justiça ou do sistema financeiro de um país é um pecado cardinal, pois perverte as instituições básicas do crescimento económico.

---

[144] Souza, T. R. (s/d). Uns confessionários inéditos: instrumentos de missionação e fontes para a história de Goa. *Amar Sentir e Viver a História, Estudos de homenagem a Joaquim Veríssimo Serrão*, Lisboa, Lisboa: Edições Colibri. O autor chama a atenção para os confessionários, onde estão definidos um conjunto de pecados, e a sua relação com a estrutura de domínio colonial, o que exactamente permite a abordagem «teológica» de Hirschman.

[145] Hirschman, A. O. (s/d). *Salida, voz e lealdad, Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pelo contrário, os níveis modestos do dinheiro para bens lícitos e serviços ou os níveis modestos de contribuições para campanhas eleitorais ou para os partidos políticos podem ter pouco efeito no crescimento económico.

Seria duro defender empiricamente estas afirmações de fé. Se é evidente a existência dos custos, conforme demonstrámos pelo nosso modelo gráfico, já a questão da sua quantificação é mais difícil. Até porque o que aparece não é apenas a diminuição do número de transacções, mas de facto a destruição que a corrupção pode provocar nos activos do País. Há um ditado mexicano que diz: «*desperdiçam um milhão para fiscalizar mil*».

Mas, focalizemo-nos num caso onde a corrupção vá para além da pergunta a uma edição política de um jornal e seja percebida como barreira principal ao investimento e à justiça social. Para ser concreto, considere-se um país [como a Guiné-Bissau, por exemplo], como o que foi descrito num memorando oficial em Março 1998: «Os indicadores sociais mostraram quase nenhuma melhoria, e alguns deterioraram-se agudamente». [146]

A falta de credibilidade a nível político permite um ajuste político peculiar. A falta da Administração Pública e a incapacidade de implementar no terreno projectos são as causas e a raiz da pobreza...

Um sentido geral de insegurança existe na população. O declínio na lei e na ordem foi descrito como o único obstáculo, o mais importante, ao desenvolvimento social e económico do País.

Junto com a falta de transparência e de credibilidade da Administração Pública, a falta de autoridade do Estado provou ser terra fértil para a corrupção.

A corrupção expandiu do formulário tradicional do «bónus» da carne de porco para o enriquecimento pessoal e crime de colarinho branco, e agora, finalmente para a escala internacional ou global exigindo respostas globais. É o último formulário da corrupção que aliena especialmente grandes partes da população relativamente ao Governo e enfraquece mais a aceitação já desgastada do Estado e dos valores da Nação, como conceitos-chave para o desenvolvimento.

[146] Dados actuais no Relatório do PNUD / Guiné-Bissau www.dhnet.org.br/direitos/cplp/guineb/pnud.htm .

É verdade que a consciência do acoplamento da corrupção e das sociedades civis no processo político de decisão e na governância, entretanto, aumentou substancialmente sobre o ano passado.

A falta da transparência no Governo e a corrupção estavam no discurso de campanhas políticas durante as eleições nacionais da Guiné-Bissau em Junho de 2005.

Porém, como aconteceu, por exemplo, em 2005, na Ucrânia, com a divulgação de cassetes que comprometeram definitivamente a credibilidade do Governo, evidenciando a fraude da compra de votos e a ligação do poder político ao crime organizado, o que viria a legitimar a revolução laranja, depois da tentativa de assassinato por envenenamento do líder democrático, Yuchenko. Situação semelhante foi ainda este ano divulgada no Brasil, com a compra de votos de deputados pelo governo populista de Lula da Silva.

Que fazer numa tal situação? E quem pode ou deve actuar? Sem pretender ser exaustivo, devemos seguir a experiência anterior, de modo a encontrar um tipo de resposta e de alerta. A análise do caso do Bangladesh ou da experiência em Portugal e de alguns países da lusofonia ajuda a compreender as estratégias que se vêm seguindo um pouco por todo o lado.

A própria história de Portugal é elucidativa de «um país estruturado de algum modo sob a corrupção»[147].

Neste quadro quais devem ser as estratégias de luta contra a corrupção?

A questão tem sido historicamente formulada, como vimos na introdução.

Desde a denuncia como acto activo de crença na possibilidade de um combate efectivo - que encontramos em Diogo do Couto - até às receitas de reformatação da milícia e governo do Estado da Índia Oriental , de Francisco Rodrigues da Silveira, contemporâneo do mesmo Diogo do Couto, sem esquecer os conceitos de Pe. António Vieira, a questão do combate à corrupção tem estado sempre na ordem do dia[148]. Hoje, porém, o combate à corrupção não pode ser afastado da realidade da globalização e da sua crise. Os países com necessidades de capitais e recursos para investimento desmantelaram as barreiras à livre circulação de capitais a partir dos meados da

---

[147] Cf. Anexo III

[148] Cf. Anexo III

década de oitenta. Essa revolução financeira seria depois acompanhada pela revolução tecnológica do final do século XX que, com a *internet* e a tecnologia digital de comunicação e média, viria a modificar a face do mundo industrial e o comércio internacional.

Depois disso, as transacções financeiras globais constituem a maior parte do comércio internacional: considerado isoladamente, o valor das transacções em moeda estrangeira atingiu, no ano 2000, uma média de 1,1 mil biliões de dólares por dia, o que significa mais de cinquenta vezes o volume diário do comércio físico, que foi, aproximadamente, de 20 mil milhões de dólares[149].

A esta escala a questão da corrupção assume outra dimensão e o seu combate obriga obviamente a reformular estratégias globais, como se identificou na Conferência do Conselho da Europa sobre o tema em 2005. Estas estratégias passam necessariamente pelo controlo dos fluxos financeiros, que alimentam a corrupção e que chegam ao tráfico de armas, droga, antiguidades, seres e órgãos humanos e financiamento do terrorismo. O dinheiro digital ou electrónico [que deixa rasto nos registos informáticos] e a moeda única universal poderiam ser instrumentos precisos nessa estratégia. A Conferencia de Washington sem o referir abre já as portas à ideia de um governo económico universal[150].

---

[149] Goldfinger, C. (2002) O dinheiro intangível e o dinheiro electrónico. *O Futuro do Dinheiro*, Lisboa: GEPE, Ministério da Economia.

[150] G20: Reformar e fortalecer mercados financeiros é grande aposta. Acedido em *Público on-line* de 15 de Novembro de 2008, 23:55:
«Washington, 15 Nov (Lusa) – A cimeira dos países mais industrializados e dos emergentes (G20) hoje realizada em Washington determinou expressamente a reforma e fortalecimento dos mercados financeiros, responsabilizando cada país, com a advertência de que será preciso evitar o excesso de regulação.
No termo da cimeira, iniciativa de Nicolas Sarkozy, chefe de Estado de França, que preside à União Europeia (UE) este semestre ano, e "apadrinhada" pelo homólogo norte-americano, George W.Bush - com os convidados especiais Espanha, Holanda e República Checa -, foi distribuído um comunicado final com uma dezena de páginas e grandes linhas gerais de actuação.
O reforço da transparência e das responsabilidades, bem como da cooperação internacional, a promoção de uma regulação sã e da integridade dos mercados e a reforma das instituições financeiras são as grandes linhas gerais em causa.
As reformas a encetar deverão estar por escrito até 31 de Março, para serem tratadas na próxima cimeira do G20, a 30 de Abril, muito provavelmente em Londres, que presidirá a organização em 2009.
Estas datas foram marcadas tendo em conta que o próximo presidente norte-americano, Barack Obama, assumirá funções a 20 de Janeiro.
O G20 anuiu num maior peso dos países em desenvolvimento em organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).
De acordo com a declaração final, os Estados Unidos conseguiram impor a tese de que não convém criar novos organismos e supervisores internacionais - como queria a UE - nem uma regulação excessiva que poderá atentar contra o livre mercado.
Assim, as reformas «assentarão no livre mercado, no respeito pela propriedade privada, pela liberdade de comércio e de investimento».

Mas estas abordagens globais, que constituirão a nossa Nova Economia Política, não excluem as estratégias concretas que ao nível dos países e nomeadamente dos países do terceiro mundo, estão a ser implementadas com sucesso visível[151].

Enunciamos, por isso, sumariamente o esboço do esforço da luta contra a corrupção, por exemplo num país como o Bangladesh[152].

O Bangladesh baseou a sua política de luta contra a corrupção nas seguintes medidas:

1. Reduzindo o tamanho do Governo - a fusão ou os departamentos próximos aceleram as privatizações de serviços e competências públicas;

2. Melhorando o desempenho do serviço civil - recrutamento aberto, compensação em taxas de mercado, da «promoção ligada ao desempenho, com objectivos de trabalho e padrões mais desobstruídos de transparência», treinando e formando sistematicamente os quadros da Administração Pública;

«O excesso de regulação poria em perigo o crescimento económico e aumentaria a contracção dos fluxos de capital, inclusive nos países desenvolvidos», diz o texto do comunicado final. O G20 rejeitou o proteccionismo, apesar da incerteza financeira.
Segundo o documento, a ronda de Doha da Organização Mundial de Comércio deverá ter um ponto final até ao fim do ano e os 153 membros da organização não poderão adoptar qualquer medida proteccionista nos próximos 12 meses.
Será necessário fortalecer a transparência e regulação dos mercados, responsabilidade que fica entregue a cada país, incumbindo aos governos nacionais a defesa contra a instabilidade dos mercados.
Qualquer reforma aprovada num país deve descansar em cinco pontos: o aumento da responsabilidade e da transparência dos mercados, o reforço da regulação, a intensificação da vigilância, a promoção da integridade ética e a reforma do FMI e do BM.
O G20 integra os oito países mais industrializados do mundo - Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Japão e Rússia -, a União Europeia (UE) e os emergentes Argentina, Brasil e México nas Américas, Turquia e Arábia Saudita no Médio Oriente, África do Sul, China, Coreia do Sul, Índia e Indonésia na Ásia, e a Austrália.
Representa 85 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) mundial e concentra dois terços da população do planeta, sendo que graças aos países em desenvolvimento e emergentes a economia crescerá 2,2 por cento em 2009, tendo como motores a China, Índia e Médio Oriente». JHM.

[151] Importa tomar m consideração a advertência de Francis Fukuyama: «(…) mesmo no domínio limitado das organizações não há uma forma óptima de organização, tanto no sector privado como nos organismos públicos. A inexistência de regras globalmente válidas para a concepção das organizações significa que o campo da Administração Pública está necessariamente mais perto de ser uma arte do que uma ciência». [Fukuyama, F. (2006). *A Construção de Estados – Governação e ordem mundial no século XXI.* (p. 55). Lisboa: Gradiva].

[152] O Bangladesh é considerado o mais corrupto país da Ásia, pela Transparency Int., sendo, aliás, a corrupção um entrav fundamental para o desenvolvimento de políticas e combate à pobreza.

3. Transparência no próprio combate à corrupção e no combate ao seu aumento - este ponto é particularmente sensível em Portugal, onde os cidadãos têm a percepção da gestão política dos processos de corrupção. A autonomia do Ministério Público desresponsabiliza politicamente a política criminal, aumenta a desconfiança sobre a honorabilidade dos magistrados e cria o campo para a chantagem organizada por parte da corporação dos magistrados do Ministério Público e dos magistrados judiciais, que usam o seu poder de iniciativa processual para intimidarem o poder político, seja o executivo, seja o legislativo.

Esta política no Bangladesh traduziu-se, por exemplo, pelo anúncio de uma política pública da transparência e estabelecimento de uma *task force*, composta por membros civis da sociedade, vindos de diversos meios profissionais e de vários grupos ocupacionais; a revisão do departamento da luta contra a corrupção, estabelecendo uma placa independente ao longo das linhas de Singapura/Hong-Kong; a organização de comités parlamentares de acompanhamento, com especial destaque para o comité de acompanhamento dos utentes e clientes do serviço público; a criação de um provedor das vítimas de corrupção; a revogação do acto sobre os segredos oficiais de 1939 e sua substituição pela liberdade do acto da informação; a pré-definição dos critérios de ajuste e fornecimentos ao sector público e divulgação desses critérios e da sua aplicação, com manutenção de contas oficiais ajustadas a esses padrões; e o estabelecimento de tribunais especiais para crimes de corrupção para garantir a celeridade dos julgamentos

4. Melhorando o ambiente judicial e regulatório, com a melhoria da formação dos magistrados e desenvolvimento de uma política governamental orientada para «um projecto de edifício detalhado e com capacidade legal para rever as leis adequando-as em tempo útil às necessidades da tecnologia e do sistema financeiro e o estabelecimento de um mecanismo rápido de resolução de disputas nos negócios»[176].

5. Finalmente, mudando também o seu ambiente social. Num livro a publicar pelo arcebispo católico Reinhard Marx [*Das Kapital. Ein Plädoyer für den Menschen* / O capital – Um apelo pelo ser humano] fica claro que o Estado social não é apenas o subproduto de uma boa economia de mercado, mas sim seu pré-requisito.

«Só se pode pensar a economia de mercado dentro do Estado Social», é sua máxima. O mesmo se aplica ao combate á corrupção. Só num quadro de transparência é possível, e aqui a economia participativa de mercado é a melhor, mas ela tem como pré-requisito a igualdade dos agentes económicos e portanto políticas orientadas para a igualdade social.

7.1. O regresso do Mercantilismo

É neste contexto que estão de regresso as ideologias mais próximas do mercantilismo – condicionamento empresarial ou empresas protegidas e mercados fechados - e do socialismo – economia planificada estatizada e direcção central - alternativas ao liberalismo e à globalização[153] e às políticas anti-monopolistas[154].

[153] «Control of an entire industry had sometimes been established on the basis of a patent for invention in one part of the process. Courtiers who extorted large sums from petitioners as the price of advancing their claims were roundly condemned». But most offensive of all was the granting of monopoly powers in established industries, as a form of patronage, to courtiers whom the crown could not otherwise afford to reward. This was to the detriment of consumers and established manufacturers alike». Macloed, C. (1988). *Inventing the Industrial Revolution*, *The English Patent System 1660–1800*. (p. 15). London.

[154] «One of many puzzles in economic history is the durability of medieval systems of regulation and monopoly privilege. Such long-standing systems of governmental «privilege» are commonplace throughout world history and include many relatively well-run and prosperous national states in the medieval period, such as England, France, China, and Japan, and also many smaller independent city states and principalities. There are also cases of modern societies that prosper in spite of similar formal and informal internal barriers to trade, as in contemporary Singapore and Korea. For the most part, economists regard policy decisions that monopolize local markets, professions, or access to political office to be serious mistakes, and evidence of errors in the economic theories that guide policymakers in those societies. Most economists believe that mercantilist practices are wealth reducing, rather than enhancing.
Our paper demonstrates that secure rulers may construct a variety of rent-seeking games to enhance their revenues and/or support from privileged groups, may do so in a manner that nearly maximizes national economic income. We do not assume that such rulers are altruistic, but rather demonstrate that their position as residual claimants of national income leads them to approximately maximize income. We also demonstrate that considerable rent-seeking activity may be entirely compatible with this result. A «well-managed mercantilism» tends to increase wealth for the nation as a whole, relative to more corrupt or less well-managed states. Wealth in such prosperous rent-seeking states, however, may not be very broadly distributed.
We combine Olson's (1993) approach to modeling dictatorship with the contemporary rent-seeking literature to demonstrate why this is possible. The literature on rent seeking has carefully examined the extent to which resources tend to be attracted to rent-seeking contests and the extent to which such uses of resources can be regarded as a deadweight loss. The most analyzed cases are those in which the competitive process for allocating monopoly or other privilege resembles a lottery game or an all-pay auction. Successful rent seekers obtain a government-provided privilege of some kind and realize net profits; although, overall, the participants in the contest for privilege earn no profits in the aggregate under the usual Tullock (1967), Krueger (1974), Posner
(1975), Hillman and Samet (1987), or Ellingsen (1991) assumptions. Their efforts to secure favor, however, often provide benefits to those who must be influenced to secure the desired rents (Congleton, 1980).
Insofar as government-determined rules of the game largely determine the incentives for resources to be devoted to various political allocation contests, governmental policies may be said to be directly responsible for any deadweight losses that result from those procedures. For the most part, the literature assumes that rent-seeking contests are an accidental consequence of other governmental policies or institutions. And, consequently, an implicit theme of most of the rent-seeking literatures is that good governments should attempt to minimize the resources attracted to rent-seeking contests through their policies. This would free scarce resources for other uses that are value adding rather than value reducing. Consistent with this conclusion, theorists often note that societies in which rent-seeking activities are extensive are relatively poor ones (Krueger 1974). The formal analysis of rent-seeking contests implies that governments may reduce rent-seeking expenditures in a variety of ways; for example they may do so by reducing the number and value of grants, by insulating the process of distributing grants from individual rent-seeking efforts, and by encouraging competitive markets rather than monopolies.
In spite of this advice, most governments at least occasionally create rent-seeking contests. Moreover, in many cases, such contests are deliberately created to increase the level of rent seeking that takes place within a given society. The literature on corruption (Hillman and Katz 1987, Shleifer and Vishny 1993) suggests a possible personal income rationale for such allocative procedures. Government officials may profit from rent-seeking contests. However, this hypothesis about the origin of rent-seeking contests still suggests that rent-seeking contests are accidents rather than

De certo modo, são doutrinas proteccionistas que acabaram por negar as evidências da economia clássica e acabaram por se impor nas derivas nacionalizadoras dos anos setenta do século XX e no fim da primeira década do século XXI – soluções de socialistas para crises económicas e ameaças de *estagflação* e/ou *depressão,* que só funcionam se estivermos em tempos extraordinários e se forem abordadas como opções de curtíssimo prazo. De algum modo, em ambos os casos recuperam-se as ideias base do pensamento keynesiano, para depois lhes acrescentar a crença de que o Estado é a solução para os excessos que alguma auto-regulação permite, quando a supervisão não funciona, nomeadamente no mercado financeiro.

Mas «num sistema de livre iniciativa, há fraudes, há corrupção em todos os países e em todos os sectores» e «é impossível que o regulador consiga detectar as fraudes quando estão a ser cometidas», conforme avisou o Governador do Banco de Portugal, Vítor Constâncio, na comissão

---

government policy, because corruption in most countries is officially illegal. We suggest that top government officials—e.g. governments—may also have an interest in promoting competition for government favors.
A relatively small strand of the rent-seeking literature demonstrates that rent-seeking contests can be designed with particular aims in mind (Glazer and Hassin 1988, Gradstein and Konrad 1999, Moldovanu and Sela 2006), but such models have not integrated their analyses into a governmental fiscal and regulatory context. This paper suggests that a well-managed, secure, «mercantilist» government may devise rent-seeking contests to enhance public revenues and political support among elites. This is a common theme in applied work on rent-seeking, but we demonstrate that the consequences of a well-designed rent-seeking society need not be a grave as previous work suggests. We demonstrate that a government's interest in net revenues tends to cause it to (i) create rent-seeking contests (ii) in a manner that encourages innovation and accounts for deadweight losses, although it (iii) still reduce national output below maximal levels.
Olson's insight that even a narrowly self-interested government has good reasons to take into account the effects of its policies on its citizens is clearly evident in our analysis.
Our focus is on what is sometimes called "rent extraction" rather than rent seeking, per se (Appelbaum and Katz 1987, McChesney 1997). That is, we take the results of the rent-seeking literature as essentially correct, and examine the incentives for governments to contrive rent-seeking contests for monopoly and similar privileges. Such contests are certain to attract the efforts of rent-seekers, and the contests may be designed so that the state receives revenues (bid, bribes, or other useful services) from rent seekers in exchange for protection, at least in the short run. The rent extraction of interest here is possible only because of the efforts of rent seekers. We also demonstrate that in some cases the original Tullock rectangle understates outlays to secure monopoly privilege and potential rent-seeking losses, and also explore several limitations of the "encompassing interest" model of dictatorship developed by Olson (1993). The latter provides a partial explanation for the negative correlation between government corruption and economic development among authoritarian regimes (Ehrlich and Lui 1999).
Our analysis is not the first to note that a government may have a financial interest in official monopolies. Most of these studies, however, have been case studies of one kind or another. For example, Ekelund and Tollison (1996) use the rent-seeking approach to explain many of the monopoly practices of medieval churches and governments. Anderson and Boettke (1997) use the rent-seeking approach to explore revenue-maximizing aspects of the Soviet economy as a form of mercantilism. Lott (1990) analyzes the reasons why government-owned monopolies may behave differently from privately owned monopolies.These analyses suggest that revenue concerns have informed the monopoly policies of many governments through time and that governments are not always predisposed to adopt policies that enhance competition.
Our analysis suggests that a government's interest in revenues may lead it to actively discourage competition in some or most markets, because it is able to profit from the rent-seeking contests thereby created. Perhaps surprisingly, we demonstrate that the deadweight loss generated by a secure, well-organized, revenue-maximizing government's monopolization policies is much smaller than implied by the analysis of rent-seeking expenditures alone. Indeed, such mercantilist practices can be quite efficient.» in Roger D. Congleton and Sanghack Lee, "Efficient Mercantilism? Revenue-Maximizing Monopolization Policies as Ramsey Taxation", Center for Study of Public Choice, MSN 1D3, Carow Hall, George Mason University, 4400 University Drive, Fairfax, VA 22030-4444, USA, May 30, 2008.

parlamentar de Orçamento e Finanças em 11 de Novembro durante a audiência sobre a nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN).

Raciocínio semelhante se aplica à prática do próprio Estado, quando a lógica de poder se sobrepõe à própria natureza das disfuncionalidades do mercado.

CAPÍTULO 8

Economia Política da corrupção

8.1. Matriz das estratégias anti-corrupção

Para definir uma matriz da estratégia de luta contra a corrupção, segundo Jon T.S. Quad, da National University of Singapura, considera que se as medidas anti-corrupção forem adequadas e a liderança política for forte a estratégia pode ser efectiva. Já o mesmo não se passará se a liderança for fraca. Por outro lado medidas de combate à corrupção inadequadas, com uma liderança politica fraca podem constituir uma estratégia de esperança que pode servir de arma eleitoral. Reproduzimos, por isso, o seu quadro de referência, sem entrar em mais pormenores metodológicos:

Quadro 10 - Matriz das estratégias anti-corrupção

		Medidas anti-corrupção	
		Adequadas	Inadequadas
Empenho da liderança política	Forte	Estratégia efectiva	Estratégia Ineficaz
	Fraca	Estratégia ineficaz	Estratégia de «esperança»

Fonte: Quah, 1975, 175

Haverá, certamente, perguntas a responder noutros trabalhos, como por exemplo: (1) Porque razão o combate à corrupção não tem o mesmo grau de eficiência em todos os países? (2) Como minimizar as causas da corrupção para tornar o combate efectivo? (3) O papel das ONG`s no século XXI na afirmação de procedimentos éticos nos negócios e no desporto; (3) A percepção da corrupção: «pessoas com poder e dinheiro para as influenciar» ou o julgamento do turista ou do jornalista; (4) A questão humanitária; (5) O papel das Organizações Internacionais: OSA, EU,

ONU, WTO, Banco Mundial; (6) A Cimeira do Milénio da ONU; (7) A nova ordem económica mundial mais regulada abre mais espaço à corrupção? (8) Os efeitos do combate à corrupção; (9) Haverá limites ao combate à corrupção? Os meios de prova e os direitos humanos; (10) Como o suborno e outros tipos de corrupção ameaçam o mercado global[155].

Há, hoje, um padrão global que altera não só o desenvolvimento económico mas também os padrões éticos. A globalização leva antes de tudo à introdução de padrões mundiais. Naturalmente, a globalização traz novos concorrentes a empresas cuja situação antes talvez fosse mais cómoda nos seus mercados fechados. Mas, por outro lado, ela também abre novos mercados. Mas o mais relevante é que novos valores e percepções de valores se impõem no mundo globalizado. A globalização é mais do que o transporte de mercadorias ou fluxo de dinheiro ou investimentos. Ela também globaliza ideias, valores e percepções de valores pelo mundo.

Queremos voltar aos mercados nacionais? Queremos construir novos muros? Queremos protecção de investidores estrangeiros? Isto não leva a um retrocesso económico, mas também a um retrocesso moral. A globalização contribui para que melhores padrões se imponham em todos os lugares. De certo modo a globalização tornou-se o melhor aliado da luta contra a corrupção, embora seja de admitir maior regulação do mercado[156].

Mas, tendo nós que fazer opções e delimitações do espaço de análise, na nossa investigação, o que nos interessa é, sobretudo, a definição não de um quadro ético político associado à corrupção e ao seu combate, nem mesmo a discussão da metodologia a seguir e o contexto específico do país. O que de mais relevante queremos identificar é a própria natureza da decisão pública e o modo como a corrupção serve como factor de distorção da mesma. De certo modo estamos à volta de uma Economia Política da própria corrupção.

---

155 Ver Anexo VII

156 Hans-Olaf Henkel (nascido em 14 de Março de 1940, foi presidente da IBM alemã e presidente da Confederação Alemã da Indústria. Ele é hoje professor honorário de Ciências Económicas na Universidade de Mannheim e participa do conselho de administração, entre outros, da Bayer e da Continental. Além de escrever livros, Henkel é director do Conselho do Bank of América) entrevistado por Martin Schrader (ca/rw) diz expressamente que "como o desenvolvimento da economia de mercado é um processo dinâmico, é preciso reflectir se as regras actuais são adequadas. Cito três temas sobre os quais se discute, com razão, actualmente: o primeiro é o sistema financeiro, que se ridicularizou. Palavra-chave**:** subprime. Certamente o sistema financeiro não é um "monstro", como o disse o presidente alemão Horst Köhler, mas nos últimos dois, três anos também não chegou a ser absolutamente confiável. Acho que uma instituição pública deveria zelar para que avaliações de risco sejam relativamente objectivas. O segundo ponto é a – em parte incompreensível – remuneração de altos executivos. Eu também me pergunto às vezes se a transparência que introduzimos é suficiente. Talvez a assembleia-geral devesse receber o direito de decidir sobre o pagamento. O terceiro ponto está relacionado aos cartéis. Na globalização, não bastam órgãos antitruste nacionais ou europeus. Precisamos de um órgão internacional antitruste. Esta é uma consequência lógica da globalização. Neste ponto, é óbvio que ainda se precisa fazer algo. Para o Índice Global de Corrupção 2007, a organização Transparência Internacional perguntou a mais de 60 mil pessoas em 60 países se elas acham que nos próximos três anos a corrupção irá aumentar, diminuir ou manter-se como está. Cinquenta e quatro por cento dos questionados acreditam que a corrupção irá aumentar, enquanto apenas um quinto acha que ela diminuirá?"

8.2. Um novo paradigma económico

Depois desta crise financeira de 2008 nada ficará como antes. O modelo de financiamento público vai mudar, a relação dos Estados com os contribuintes e os cidadãos vai ficar com um novo modelo e o sistema bancário vai cumprir novas funções.

Do lado privado, não se esperou a recuperação para os tempos seguintes. Bem pelo contrário, a crise financeira converteu-se em recessão global. Conseguiu-se a vitória de Pirro – numa óptica de médio prazo – evitando o colapso do euro. Mas, não se restabeleceu a fé no sistema bancário com a rapidez necessária. Dentro dos velhos paradigmas, o excesso de endividamento foi longe de mais e só o tempo permite que o *deleveraged* se faça e as pessoas adoptem comportamentos de poupança. Mas será disso que se trata? - Parece-me que não.

O que as teorias mais liberais e pessimistas revelam é que não poderíamos continuar a crescer a nível global acima dos 5%, pois os recursos, no actual estado tecnológico e espacial (sem contar com o mar, a Lua ou Marte, como no século XVII se pode contar com as terras da América) não chegam. [António Almeida Santos foi, aliás, o mais ilustre precursor português deste neo-pessimismo liberal[157]].

E, esta será, com certeza, para os próximos trinta anos, a mais dura realidade do planeta: voltaremos a crescer ao nível de 1 a 1,5% ao ano, a nível planetário, o que significa que há muitos «novos ricos» da globalização que voltarão a ser pobres, que não poderão comer bife ou mandar o filho para a universidade ou, simplesmente, manter o automóvel em prestações.

Depois temos a desvalorização de activos. Sejam imobiliários ou financeiros. Por duas ordens de razões: porque o crédito vai ficar mais caro [e aqui chegamos à questão do novo paradigma das Finanças Públicas] e porque a procura vai diminuir enquanto negócio privado, sobretudo, depois da «bebedeira» da última década.

Por muito que consideremos a crise de 2008 imprevisível – *black swan*[158] – mais no sentido de indeterminável por contraponto ao discursos iluminista arcaico dos economistas

[157] Almeida Santos, A, (2003) *Picar de Novo o porco doente.* Lisboa: Notícias Editorial.

[158] Taleb, N.N. (2008). *O cisne negro – O impacto do altamente improvável*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

clássicos, há contornos na reacção pública que defendemos a partir das aprendizagens da crise de 1929[159]. Injectar dinheiro, dar dinheiro ás pessoas de qualquer maneira, fazê-las gastar tudo o que possam, queiram ou não queiram, para evitar o maior drama da recessão: a deflação e aquilo que se sentiu generalizadamente na indústria europeia e americana - todos a produzir para stock sem possibilidade de escoamento da produção total.

Este excesso da capacidade instalada provocou a espiral do medo e da desconfiança e a inversão de expectativas não se verifica enquanto os americanos e os europeus não tiverem a sua casa [leia-se hipoteca] resolvida e a sua saúde [leia-se seguro de saúde] garantida.

Ora, é tudo isso o programa democrata desenhado por Hillary Clinton - Secretária de Estado - e assumido pelo 44º presidente dos EUA Barack Obama. O socialismo à moda da América é muito próximo da social-democracia europeia. O governo vai garantir as casas a todos os americanos e vai dar o seguro de saúde, mesmo aos desempregados e indigentes. Custaria mais 350 biliões de dólares por ano? E depois? - No novo paradigma das Finanças Públicas há receitas para o pagar.

8.3. O regresso ao Estado patrimonial

Depois do pomposo *Plano Paulson*, o Governo americano recuou na compra de créditos tóxicos - do chamado primeiro *Plano Paulson* - seguindo o modelo inglês da nacionalização parcial, com acções preferenciais. Basicamente, o passo necessário da nacionalização para garantir que o dinheiro chegue às pessoas. Quando o problema passa a ser real e não apenas bancário, o problema da explosão social passa para a ordem do dia como a prioridade da classe política.

Aquilo que era essencial – salvar os bancos e os amigos da banca – converte-se em secundário para que a elite dirigente «safe a sua pele». É aqui a margem enorme para a actuação da corrupção e a pressão dos lobbies instalados à mesa do Orçamento de Estado.

Mas o Estado quando passa ao ataque pensa também em novas receitas. Estas acções e estes apoios públicos eram remunerados. No caso inglês andavam pelos 11% e no caso americano

[159] Shlaes, A. (2008). *The Forgotten Man – A new history of the Great depression.* New York: Harper Perennial.

chegam aos valores usurários de 14%, quando a inflação descia para valores próximos dos dois por cento e a deflação estava já no horizonte.

É evidente que «este assalto» feito pelos Estados aos bancos – «os governos roubam sempre o judeu» quando ele está a fazer dinheiro, é essa a história do Ocidente! – Acaba por se repercutir nos juros pagos pelas empresas e pelas famílias.

Ou seja, mesmo com a redução dos juros nos Banco Centrais e no mercado interbancário, o facto dos bancos terem que pagar comissões de 11 ou 14% aos governos, pelos avales ou pelo capital subscrito, obviamente que vai encarecer o crédito no cliente, ou seja torná-lo mais escasso por aplicação da lei da oferta e da procura.

E portanto, é quase paranóico ouvir-se os governos a ameaçar com a nacionalização os bancos por estes não emprestarem dinheiro mais barato aos clientes depois do salvamento feito. Mas era esse, exactamente, o problema: o dinheiro não chegava às empresas e às famílias e ficava retido e caro nas instituições de crédito que, em primeira linha, quiseram assegurar recursos – um estudo sério sobre o comportamento dos bancos neste período de 2008, mostrará como os bancos que se socorreram das facilidades do BCE não emprestaram os montantes de dinheiro captados do Banco Central às empresas e aos particulares, colocando em risco o *New Deal* anunciado[160].

[160] Paul Krugman, profesor de Económicas na Universidade de Princeton e Nobel da Economia 2008 escreve no *New York Times* a 6.11.2008: "[las políticas de reformas sociales y económicas llevadas a cabo por Roosevelt] no tuvo tanto éxito a corto como a largo plazo. Roosevelt puso en riesgo su programa porque sus políticas económicas fueron demasiado cautelosas.
Respecto a los éxitos a largo plazo, las instituciones que Roosevelt creó han demostrado ser tan duraderas como esenciales. Esas instituciones son los cimientos de la estabilidad económica de nuestra nación. Imagínense lo mucho peor que sería la crisis si el new deal no hubiese garantizado la mayoría de los depósitos bancarios. Imagínense lo inseguros que muchos ancianos estadounidenses se sentirían ahora si los republicanos se las hubiesen arreglado para desmantelar la Seguridad Social.
¿Puede Obama conseguir algo comparable? Rahm Emanuel, el nuevo jefe de gabinete de Obama, ha declarado que "uno nunca quiere que se desperdicie una crisis". Los progresistas esperan que la nueva Administración, al igual que el new deal, responda a la crisis económica y financiera creando instituciones -y en particular un sistema sanitario universal- que cambien la forma de la sociedad estadounidense para el futuro. Pero la nueva Administración debería procurar no imitar un aspecto menos positivo del new deal: su inadecuada respuesta a la gran depresión.
Ahora hay todo un sector intelectual, que actúa principalmente a través de los expertos de derechas, dedicado a propagar la idea de que, en realidad, FDR hizo que empeorase la depresión. Es importante que se sepa que la mayor parte de lo que se dice en ese sentido se fundamenta en una tergiversación deliberada de los hechos. El new deal representó un auténtico alivio para la mayoría de los estadounidenses.
Dicho eso, es cierto que FDR no consiguió orquestar una recuperación completa durante sus dos primeros mandatos. A menudo ese fracaso sirve como argumento contra la economía keynesiana, que afirma que un aumento del gasto público puede hacer que una economía salga del estancamiento. Pero el más importante estudio sobre las políticas fiscales de los años treinta, realizado por el economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) Cary Brown, llega a una conclusión muy distinta: el estímulo fiscal no tuvo éxito "no porque no funcionase, sino porque no se intentó".
Esto puede resultar difícil de creer. Es bien sabido que el new deal puso en la nómina del Estado a millones de estadounidenses mediante la Agencia para la Mejora del Trabajo (WPA, en sus siglas en inglés) y el Cuerpo Civil de Conservación (CCC). Hoy seguimos conduciendo por esas carreteras y enviamos a nuestros hijos a escuelas

O que se tratou foi simplesmente de uma nova receita patrimonial para o Tesouro, que os governos vêem com bons olhos e que não mais irão perder de vista, sobretudo quando as receitas fiscais do petróleo, começam a ser ameaçadas pelas novas energias limpas, onde a factura fiscal é menos justificável e controlável.

Façamos as contas em Portugal.

Provavelmente, o *bailout* nacional deverá ter condições semelhantes às de Espanha. Ou seja, cerca de 9% de juro nas acções preferenciais. Aqui, o governo disponibiliza cerca de 20 mil milhões para avales e mais quatro para capital. No curto prazo os avales custam entre 50 e 150 pontos base/ ano [200/300 milhões para os três anos de vigência], mas a prazo tudo será o mesmo – caso não sejam honrados os pagamentos – o que daria, se se concretizasse o apoio nos termos iniciais, uma receita patrimonial do Tesouro de mais de 2,4 mil milhões de euros por ano, ou seja, cerca de 1,4 por cento do PIB e mais de 6,4 por cento das receitas fiscais orçamentadas para 2009. Mais ou menos o mesmo valor do Imposto sobre Produtos Petrolíferos.

Como os Estados não vão poder ir buscar mais dinheiro por via dos combustíveis e por outro lado, têm que aliviar os impostos directos e indirectos pois os cidadãos deixarão de pagar a voracidade pública [o *Estado Leviatão* de Hobbes ou «monstro» do Presidente Aníbal Cavaco

---

construidas por la WPA. ¿Es que todas esas obras públicas no constituyen un gran estímulo fiscal? Bueno, no tan grande como podría pensarse.
El impacto del gasto federal en obras públicas se vio en gran parte contrarrestado por otros factores, especialmente por una gran subida de impuestos aprobada por Herbert Hoover, cuyas consecuencias no se apreciaron de lleno hasta que su sucesor llegó a la presidencia. Además, la política expansiva a escala federal se vio limitada por los recortes en el gasto y las subidas de impuestos estatales y locales.
Roosevelt no sólo era reacio a aplicar toda la expansión fiscal que fuera posible, sino que estaba deseando volver a unos presupuestos conservadores. Ese deseo estuvo a punto de destruir su legado. Tras una victoria aplastante en las elecciones de 1936, su Administración recortó el gasto y subió los impuestos, lo que ocasionó una recaída económica que elevó nuevamente la tasa de paro hasta los dos dígitos y desembocó en un estrepitoso fracaso en las elecciones de mitad de mandato en 1938.
Lo que hizo que la economía y el new deal se salvasen fue el gigantesco proyecto de obras públicas conocido como Segunda Guerra Mundial, que por fin proporcionó un estímulo fiscal apropiado para las necesidades de la economía.
Esta historia enseña algunas lecciones importantes para la próxima Administración. La lección política es que los pasos económicos en falso pueden minar rápidamente un mandato electoral. La semana pasada, los demócratas ganaron por un amplio margen, pero fue aún mayor en 1936 y luego se esfumaron sus logros tras la recesión de 1937 y 1938. Los estadounidenses no esperan del próximo Gobierno unos resultados económicos inmediatos, pero desde luego esperan resultados, y la euforia de los demócratas no durará mucho si no consiguen una recuperación económica.
La lección económica trata sobre la importancia de hacer lo suficiente. FDR pensaba que estaba siendo prudente al reprimir sus planes de gasto público; en realidad, estaba corriendo grandes riesgos con la economía y su legado. Mi consejo para la gente de Obama es que calculen la ayuda que creen necesaria y luego le añadan un 50%. Con una economía en crisis, es mucho mejor pecar de un exceso de estímulo económico que quedarse corto.
Las oportunidades de Obama de orquestar un nuevo new deal van a depender en gran medida de si sus planes económicos a corto plazo son lo suficientemente ambiciosos. Los progresistas deberán confiar en que tenga la audacia necesaria. - Traducción de News Clips. ©New York Times Service, 2008.

Silva[161]], a consolidação vai ser feita por via bancária, usando o estado o recursos das receitas derivadas da acomodação do crédito das instituições financeiras – com o tal aval público.

Finalmente, quem pagará serão os devedores, os endividados, em vez de serem os trabalhadores, o que no âmbito da Economia Política de certo modo entra em novos paradigmas de justiça social. [A economia realmente não tende necessariamente para o equilíbrio, como explica a teoria da complexidade, criticando a economia clássica].

Mas o que aqui nos interessa é que a crise veio criar uma nova receita para o Estado, que acaba por ser o grande ganhador da crise.

8.4. Uma nova ordem mundial

A terceira grande questão da actualidade é exactamente a da nova ordem financeira mundial. Percebe-se pelos discursos dos líderes europeus e, sobretudo, da fobia contra a desregulação e as offshores daqueles que percebem pouco de mercados e que não entenderam o que é a moeda e o que significa a confiança no sistema financeiro. [Se o entendessem seguramente teriam tomado outro tipo de medidas, pelo menos a nível da intensidade das mesmas].

Nós vivemos – e agora ficou claro para os últimos iluministas que ainda acreditavam na racionalidade do sistema e não conseguiam trabalhar com a complexidade – na imprevisibilidade. Dar uma ordem a essa imprevisibilidade foi o mito enciclopedista já desmentido até nas ciências físicas, quanto mais nas ciências sociais, onde o homem é a variável mais complexa.

Mas temos que nesse caos estabelecer regras: é essa a ordem e a razão de ser dos Estados.

Ora para que se continue a acreditar – já escrevi é uma questão de fé e da natureza do religioso – é preciso regras simples, claras e que todos possam acreditar.

Tivemos inicialmente o padrão ouro, a garantir as moedas. Era um modelo perceptível e democrático. Cada um decidia se tinha ouro ou moeda, o que muitas vezes era a mesma coisa.

161 Silva, C. (2006) «Já não é possível dominar o monstro sem dor» sobre o problema orçamental português em 2005, consultado em 28 de Agosto de 2008 em http://tsf.sapo.pt/PaginaInicial/Interior.aspx?content_id=824877

No padrão ouro não há bancos centrais nem governos: há pessoas e o valor estabelece-se pelos milhões de operações que milhões de pessoas realizam.

O padrão ouro é substituído pelo cabaz de moedas de reserva – dolarizando-se a economia mundial – e depois pela própria confiança na capacidade das economias nacionais. Este é o modelo que caiu com a globalização e o colapso associado ao colapso do sistema de crédito de 2007/8, agravado com o 15 de Setembro de 2008, dia da falência do Lemman Br., e finalmente, a colocar em risco as taxas de câmbio do euro e da libra só para referir o mundo europeu.

A grande lição do Pacto de Estabilidade e Crescimento, anexo ao tratado que instituiu a União Europeia, é que não é necessário haver razões científicas ou morais para que as leis produzam os efeitos desejados na confiança dos agentes económicos.

E, portanto, é nesse sentido que irá a nova ordem internacional.

8.5. Os novos princípios da Economia Política

Num mundo globalizado, a poupança global tem que corresponder à dívida global, num rácio qualquer que dois ou três líderes mundiais estabelecerão numa noite de tempestade e à lareira. Pouco mais que isso. Entre um para um ou um para um e meio – a razão dos bancos em Portugal – haverá que se estabelecer essa relação, deixando portanto de ser relevante a relação entre a dívida e a poupança nacional, para além daquilo que representa a própria capacidade de honrar compromissos públicos assumidos.

De certo modo, estamos a voltar ao modelo da decisão livre de biliões de aforradores e biliões de investidores e consumidores, será no confronto desta decisão democrática que se estabelecerá a relação.

O «cisne negro»[162] é demasiado frequente para que acreditemos que os mercados tendem para o equilíbrio e que a mão invisível é infalível. - Não é e têm *falhas*, tal como os Estados que também, tem as suas *falhas* – a corrupção por exemplo.

[162] (Taleb, 2008)

Mas, por isso mesmo, o modelo constrói-se a partir deste mundo caótico, onde a direcção central não existe. É por isso, que o paradigma social-democráta é simplesmente anacrónico e querer ressuscitar o socialismo é, apenas, a vingança de alguns frustrados com o colapso da União Soviética ou tolice intelectual.

Portanto, a primeira evidência será a relação entre poupança global e endividamento global.

A segunda evidência, na qual se refundará uma nova economia política será necessariamente a relação entre procura global e inflação, afastando a moeda da formação de preços globais. O mito fisiocrata do véu monetário está de volta a toda a velocidade, curiosamente pela mão daqueles que mais keynesianos se julgavam.

A terceira evidência, sem dúvida a complexizar o quadro geral, é que temos a América de volta, a restaurar o seu poderio global – não apenas com a ressurreição do discurso moral com Barack Obama, cujo efeito no mundo nem 50 bombas atómicas sobre os países islâmicos e China provocariam – com o efeito devastador da recessão mundial.

O efeito conjugado da subida do preço do crédito e, ao mesmo tempo, da desvalorização dos activos e do preço das matérias-primas vai provocar, no curto prazo, o colapso de países como a Austrália, a Venezuela ou o Brasil, mas obrigará, por exemplo, a Rússia a entrar em *default*.

E quanto à China, o seu modelo implica, em algum momento, o ajustamento no sistema financeiro e nesse momento a China irá fechar-se como sempre o fez, não sendo portanto uma ameaça como player global. Até lá, com os seus superávit na Balança de Pagamentos, vai financiar o endividamento americano e agora também o europeu. (Esta é a maior consequência desta «guerra mundial»: a Europa – sempre derrotada por causa dos alemães - vai assumir parte do défice mundial, em vez de serem só os EUA e os fracassados da globalização a pagarem o crescimento económico do planeta, com o seu défice. De certo modo, a América estará de volta às boas práticas e no limite, estará aí para socorrer a Europa, como antes fez, na América Latina ou com os tigres asiáticos!

E qual é o segredo de tudo isto? Eis a quarta evidência: a inovação. No fundo nada mais que a velha preposição de Bergson, da *evolução criadora*, tão em moda agora nas escolas de gestão, ou mesmo da *destruição criadora* de Joseph Schumpeter[163]**.**

Um bom exército [Forças Armadas], que inova, que está dez anos á frente, que atrai os espíritos mais criativos. Enfim o futuro: tudo o que a América tem e a Europa, a velha e aldeã Europa despreza.

«Perguntam-se se estou optimista?

Respondo: - Estou. Sinto o mundo a andar, sinto que isto agora começa a fazer sentido, por muito que as velhas crenças estejam em derrocada e já não sirvam para explicar estes novos níveis de abordagem.

Respondo: - Sim, estou! É o regresso em força da crise do pensamento na sua versão hegeliana. É a urgência da resposta, tão urgente que dela dependem milhões de vidas»[164].

É certo que no mundo dois terços dos seres humanos nunca contactaram com o sistema financeiro. Há mais mundo [seis mil milhões de pessoas] para lá dos bancos. Um mundo de pobres, que não tem acesso aos bancos dos ricos. É aqui que começa o desafio moral, não na condenação do lucro, mas do lucro feito à custa dos pobres, não na avara asfixia das classes médias, mas na sua fé, a todo o custo.

Que fazer? Já o disse: injectar liquidez, mesmo sabendo que a confiança não se compra com dinheiro. Dar dinheiro ate que todos sintam que ele não vai faltar depois.

Cá estamos nós de novo num Estado em que a corrupção pode ser uma *falha* grave.

---

[163] A obra e vida de Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) consultado em 1 de Novembro de 2008 em http://www.pensamentoeconomico.ecn.br/economistas/joseph_schumpeter.html .

[164] Santos, R.T. (2008) *Penúltimas*, Semanário on-line edição de 15 de Novembro de 2008, consultado em 17 de Novembro de 2008 em: www.semanario.pt .

8.6. Leviatão e Estado Fiscal

O Estado Fiscal tem menos de duzentos anos. O Imposto sobre o valor acrescentado tem em Portugal menos de 25 anos. Isto não aconteceu porque antes a elite política desconhecia a fiscalidade ou o IVA, mas apenas porque não havia condições para a sua cobrança.

O Estado Patrimonial, baseado nas receitas do património público e monopólios estatais é o modelo clássico, sendo anterior ao estado moderno [depois de Westefalia, século XVI], embora esteja de volta, agora, quando os estados pressentem que politicamente será impossível subir mais os impostos às classes médias e que mesmo que o conseguissem, os efeitos da *curva de Laffer* [um aumento da taxa do impostos não induz necessariamente o aumento da receita fiscal] começam a fazer-se sentir, sempre que a receita fiscal começa a ultrapassar os 30% do PIB.

Os impostos implicam a monitorização das operações económicas e portanto exigem um nível de sofisticação e de tecnologia que não está acessível a muitos estados. Ao contrário dos cidadãos que tendem naturalmente a identificar o pagamento dos impostos com os benefícios obtidos directamente do Estado e que rapidamente preferem por todos os meios evitar o seu pagamento – o dever legal de pagar impostos implica a obrigação moral e legal do Estado gerir bem os recursos públicos, o que sendo politicamente criticado não tem consequências maiores para a classe política, que em violação das leis de Enquadramento Orçamental – que estabelecem o principio da eficiência na despesa pública – em sede cível ou criminal, os monopólios ou os seus detentores tudo fazem para os manter, tornando-se portanto sistemas mais auto-fiscalizados, pois o pagamento do monopólio está directamente ligado à receita directa do monopolista e não há eficiente utilização dos recursos públicos cobrados[165].

Mas o que ficou estudado desde 1997 por Ekelund and Tollison e depois reforçado, em 2008, por Roger D. Congleton and Sanghack Lee[166], foi o estabelecimento de uma curva de

[165] The cost of enforcing a monopoly privilege and tax collection varies somewhat by industry. In a few cases, taxpaying firms may monitor the tax violations of rival firms, because tax-avoiding firms have a cost advantage. For example, tax-paying importers will complain to the authorities about smugglers. The point here is that this is routinely the case for monopolists but less common among taxpayers. The existence of underground economies suggests that neither form of monitoring is perfect even with today's much better record keeping and policing technologies (Schneider & Enste, 2000).

[166] (Congleton & *Lee, 2008).*

possibilidade para a utilização e monopólios estatais ou sua concessão, mesmo quando isso prejudica a economia nacional[167].

Quanto maior for a corrupção num país, maior é a propensão para a concessão de monopólios públicos e, para a renegociação dos mesmos sem concursos públicos, reivindicando-se o interesse nacional. Este foi, aliás, o modelo reinante na União Soviética e é dele que nos aproximamos com o regresso ao Estado Patrimonial que vende aos seus bancos avales públicos para que tenham acesso aos mercados interbancários ou ao desconto nos Bancos Centrais.

8.7. As *falhas do Estado* e a Economia Política

A economia privada organiza-se dentro dos princípios do mercado, sendo os agentes económicos entidades que visam interesses particulares próprios tendo em atenção a satisfação dos seus interesses individuais.

Uma segunda forma de satisfação dos interesses de uma comunidade tem que ver com necessidades colectivas e constitui objecto da Economia Pública, estando orientada ao princípio do interesse colectivo.

Nesta segunda forma o interesse individual sacrifica-se diante do interesse colectivo tendo em atenção a satisfação das necessidades gerais, de modo a tornar possível a coexistência pacífica e o bem-estar da sociedade, em face da alternativa que resultaria da interacção individual no mercado.

A economia de mercado funciona com base na liberdade individual e autonomia do agente económico, enquanto na economia pública, as organizações de domínio público gozam de poder soberano que lhes garante a capacidade de imposição unilateral da sua vontade.

Ou seja, no mercado, os preços formam-se pela atracção do equilíbrio, enquanto na economia do sector público a formação do preço e da decisão atende ao interesse público ou geral.

---

[167] Existe um tradoff entre os impostos recebidos e o pagamento de luvas, que se pode traduzir numa curva de possibilidades para um dado nivel de servico público. Quando os impostos baixam os governos tendem a organizar monopólios públicos ou a conceder os serviços ao sector privado, exactamente sobre a forma de monopólio, o que naturalmente potência o aumento da corrupção.

Os diversos tipos de economia – à qual se poderia juntar a economia cooperativa e a nova economia das ONG – as «Organizações Não-Governamentais» articulam-se entre si, e habitualmente coexistem em sociedades mistas, politicamente mais ou menos impositivas. Mas em todo o mundo é reconhecida a propriedade privada – e os interesses pessoais – embora em alguns países ainda exista alguma deriva comunitária e mesmo socialista [em vias de extinção].

Mesmo nas economias mais liberais, as falhas de mercado são corrigidas com intervenção pública que actualmente pesa por exemplo na Europa, cerca de 50% da despesa total.

Na Economia Clássica – Adam Smith – a ideia central é que o mercado é, em dadas condições, a mais eficiente forma de utilização dos recursos escassos de uma economia. A especialização e a vantagem comparativa mostravam a potencialidades da eficiência dos mercados e eram explicados pelo preço e a tendência natural dos mercados para o equilíbrio.

É hoje universalmente aceite a relevância das *falhas do mercado* e mesmo que, em circunstâncias reais, o equilíbrio seja um mito, e a regra dominante da economia de mercado seja a indeterminação ou o imprevisível. [As crises sistémicas financeiras e económicas mostram exactamente isso mesmo][168].

Diante dessas falhas do mercado, a intervenção pública ganha novas justificações. Mas a maior dificuldade é mesmo assegurar que a intervenção pública se faça na prossecução do interesse geral e não da elite dominante, restringindo, portanto, os níveis de eficiência pretendidos com a mesma, sem chegar a ser equitativa[169]. Assim a definição do óptimo está presente na

[168] (Taleb, 2001).

[169] Uma das justificações para a intervenção do Estado são os fracassos de mercado, como o monopólio. A intervenção do Estado no sentido de corrigir os fracassos de mercado e levar a economia para a concorrência perfeita designa-se política de second-best. Ao admitir-se as políticas de second best admite-se que existem políticas de first-best as quais correspondem a um equilíbrio estabelecido pelo mercado. A conclusão da teoria do second-best é a de que quando as condições de eficiência são violadas não é desejável prosseguir condições de eficiência noutros sectores. As condições em que é desejável prosseguir políticas óptimas são : (a) quando os bens ou sectores de actividade são separáveis : f(x,y) = f(x) + f(y); (b) actuar sobre o sistema de preços conduzindo-os para a concorrência perfeita. A situação é possível quando existir informação (ex: sendo x e y bens sucedâneos e sendo x produzido pelo monopólio natural e y por um concorrente. O Estado pode aumentar o preço de y acima do CmY na mesma proporção em que PX excede CmX); (c) na ausência de informação o Estado não saberá que alterações efectuar para conduzir a economia para a eficiência. Nesta situação é preferível deixar o mercado funcionar (política de first-best). Concluindo, existe um mercado a que corresponde um equilíbrio entre a procura e a oferta, designado equilíbrio de first-best. Como existem falhanços de mercado, o first-best não é eficiente nem equitativo. O Estado intervém no sentido de reestabelecer a eficiência e a equidade, reenviando a economia para o equilíbrio eficiente e equitativo (second-best). Genericamente, o teorema do second-best diz que quando as condições de equidade são violadas num sector, não é possível reconduzir a economia para o equilíbrio first-best com políticas sectoriais, desde que subsistam distorções nos outros sectores. Assim, quando as condições de Pareto são violadas num sector, também são violadas nos restantes sectores. A adopção de políticas de second-best sectoriais (por exemplo segurança) é desejável quando: (1) Existe responsabilidade entre

intervenção pública, e segundo Pareto, atinge-se quando já não é possível melhorar a situação de alguém sem piorar a situação de outros. A utilização de recursos na economia deve portanto ter por critério este *óptimo de Pareto*.

A análise de Pareto leva-nos para a discussão da questão da relação entre a necessidade de redistribuição e o *princípio de eficiência de Pareto*. Usando a *fronteira de possibilidades da produção*, só não haveria diminuição de bem-estar de alguém, se a redistribuição se fizesse com ganhos de produtividade, melhoria de recursos ou salto tecnológico, que criaria uma nova solução eficiente através da execução de uma nova política redistributiva - Critério de Hicks/Kaldor - em que o aumento da utilidade para um indivíduo compensa a perda para outro (Cruz, pp. 13-14) [170].

A Economia Política, nos fundamentos teóricos da intervenção pública, analisa duas questões decisivas: a eficiência e a equidade. «Quando se analisa a eficiência de uma política procura-se analisar se está a utilizar adequadamente os recursos que possui, isto é, se aos preços de mercado vigentes a combinação de recursos é a mais adequada para atingir os objectivos das políticas. Este conceito de eficiência corresponde à eficiência alocativa. Outro conceito de eficiência é a eficiência técnica que analisa a utilização de recursos para se atingir o máximo output disponível».

«A eficiência técnica distingue-se da eficiência alocativa por não ter em conta o preço dos inputs». Assim,

Eficiência técnica + eficiência alocativa = eficiência económica

Ligado ao conceito de eficiência está o conceito de eficácia. A eficácia é a realização dos objectivos propostos. A eficácia não considera o custo nem o benefício das políticas, nem mesmo os modos alternativos para alcançar o mesmo objectivo, nem sequer se o objectivo está definido de forma adequada ao custo [eficiência].

---

sectores de actividade; (2) A função de custos e a função de utilidade possuírem elasticidade constante. Conclui-se assim que na maior parte das situações a política pública não pretende atingir o óptimo de primeira ordem, mas apenas definir uma afectação de recursos com restrições de política económica independentes do mercado, designando-se este equilíbrio competitivo por equilíbrio de second-best. (Barros, B. (2008) *Lições.* Lisboa*:* ISEG consultado em 18 de Novembro de 2008 em http://pascal.iseg.utl.pt/~cbarros/files/Aula%203.pdf .

[170] Cruz, J.N. (2008). *Política e Economia, Uma abordagem dialética da escolha pública.* Coimbra: Coimbra Editora.

«Quando se analisa a equidade de uma política pública procura-se analisar se a distribuição do rendimento gerado pela política é equitativo. O objectivo da política distributiva é maximizar o bem-estar social. O Estado intervém na distribuição porque na ausência de intervenção pública a economia de mercado produziria uma quantidade sub-óptima do bem público»[171].

Os fenómenos de afectação de recursos para a satisfação das necessidades públicas são, actualmente, objecto de varias ciências sociais e constituem matéria de Direito Financeiro ou Direito das Finanças Públicas quando submetidas ao leitura normativo, ou seja, quando a actuação dos agentes públicos é conformada pela lei e os seus princípios.

Porém, quando a abordagem se centra na acção desenvolvida pelo Estado tendo em vista a satisfação de necessidades colectivas [com ou sem expressão financeira] estamos no âmbito da Economia.

Finalmente, com o reconhecimento das regras de agregação das preferências individuais nessa intervenção, justificando aliás, a criação de normas para balizar actuações, a ciência política juntou-se à economia no estudo da *escolha pública*, sendo a partir desta constatacção que se recupera posteriormente o termo *Economia Política.*

É neste âmbito que deve ser colocado o problema da corrupção, como uma *falha do Estado*, no sentido de que intervêm na decisão pública afectando a eficácia da mesma ou a equidade pretendida.

8.8. O Sistema Político e a Intervenção Estatal

O estudo do sistema político como o ambiente institucional em que se forma a *escolha pública* inicia-se nos anos 40 do século XX, com a *teoria da escolha pública* - «Public Choice» - que no âmbito da economia política vai estudar as escolhas dos diferentes agentes [indivíduos ou grupos] num ambiente institucional de interacção.

[171] Barros, C.(2008). *Lições*. Acedido em 1 Novembro de 2008 http://pascal.iseg.utl.pt/~cbarros/files/Aula%205.pdf

Howard Bowen, Duncan Black, James Buchanan, Anthony Downs, Kenneth Arrow, Gordon Tullock e Mancur Olson, entre outros, vão logo na década de 40 alicerçar a «Public Choice» a partir das escolhas individuais, considerando a complexidade individual como capacidade de definição de interesses, preferências, valores, opiniões e gostos, capazes de produzir comportamentos consequentes. O sistema político é, exactamente, o espaço onde interagem as preferências individuais, onde se forma a decisão pública.

Esta ruptura com a visão sociológica dominante da política vai permitir que a racionalidade individual não seja vista à luz da moral, mas que os objectivos prosseguidos correspondam a uma escala de preferências, ordenada por níveis de utilidade [a qual pode depender do rendimento, mas também de factores idiossincráticos, bem como factores exógenos como a corrupção].

Esta metodologia da racionalidade individual acaba por explicar por que é que as decisões sociais ou públicas não são muitas vezes eficientes ou equitativas. Como demonstrou Arrow (1951) os resultados colectivos das interacções entre os indivíduos podem ser irracionais do ponto de vista colectivo. Mesmo os comportamentos individuais não obedecem a um paradigma de racionalidade, pois os indivíduos estão envolvidos numa experiencia de vida [que inclui necessariamente, como vimos, o meio social, os prémios os castigos e a corrupção], que condiciona as suas atitudes e as suas escolhas.

De notar que abordagem da corrupção neste quadro implica não apenas o liminar interesse do «homo economicus», mas uma personalidade complexa onde factores normativos, psicológicos e sociais influenciam, não sendo portanto também linear a relação *corrupção-decisão pública.*

Na abordagem científica tradicional a abstracção do agente político correspondia sempre a um sujeito modelo moralmente puro que agiria sempre de acordo com o interesse geral. Porem, nesta abordagem o agente público é incorporado no jogo de interesses e portanto a corrupção passa a ser um agente decisivo para definir a escolha pública.

Mas esta valorização do agente público não pode desqualificar outras realidades políticas colectivas [grupos, partidos e organizações sociais] que influencia a decisão pública, onde a corrupção pode ter um papel relevante no dinamismo que interage dentro dos grupos, na determinação de lideranças e opções que acabam por influenciar na criação de normas.

É neste contexto de contenção da indefinição social que entra o Direito, nomeadamente, para enquadrar, segundo critérios de justiça, os interesses individuais ou grupais. De certo modo a lei e os princípios que enuncia visa exactamente contrariar essa apropriação do interesse colectivo por indivíduos ou grupos, precisamente, quando falha o Estado.

Neste sentido, é mais inteligível o conceito de *falha do Estado* e a função que o Direito ou a ordem social normativa têm no combate à corrupção. Porque ela deforma a decisão pública, fazendo com que o benefício de uns seja inferior ao prejuízo de outros posto que, como provamos anteriormente, a economia perde parte do seu potencial quando existe corrupção.

A corrupção reduz a eficácia e a equidade, em benefício do interesse de um indivíduo ou de um grupo social ou económico, mas ao mesmo tempo constitui uma perda geral de bem-estar na economia.

8.9. Externalidades e sua correcção

As externalidades aparecem devido à inexistência de direitos de propriedade sobre recursos. Os direitos de propriedade definem quem possui o direito de utilizar o recurso. Se ninguém tiver essa propriedade, o recurso está disponível para quem o quiser utilizar. A pessoa que utiliza o recurso, relativamente ao qual não existem direitos de propriedade, não paga pela sua utilização. Como não paga nada, a pessoa não considera a utilização do recurso um custo. Mas se o recurso tem uma utilização alternativa, terá um custo de oportunidade.

Conclui-se assim que apesar dos recursos serem escassos e possuírem usos alternativos, i.e. têm custo de oportunidade, os indivíduos apenas os considerarão recursos se tiverem de pagar pela sua utilização.

Nas externalidades não têm de pagar pela sua utilização, por isso não considerarão o recurso como tendo um uso alternativo, pelo que o respectivo custo marginal social excederá o custo marginal privado.

O primeiro economista a analisar o problema das externalidades foi Pigou (1912). «O óptimo social requer a igualdade entre o benefício marginal social (BmgS) e o custo marginal

social (CmgS). O BmgS é dado pela agregação do BmgS privado com o BmgS externo. O CmgS é dado pela agregação do CmgS privado e o CmgS externo». Assim,

BmgS = Bmg privado + Bgm externo

«Para Pigou a existência de uma externalidade provocava uma divergência entre os custos ou benefícios sociais e os custos ou benefícios privados»[172].

Existem duas formas de eliminar as externalidades: Soluções públicas (Pigou) e soluções privadas (Coase). As soluções públicas traduzem-se na determinação de padrões de emissão, fixando impostos ou multas pela emissão de poluentes e emitindo permissões de emissão; e as soluções privadas na negociação entre as partes e recurso aos tribunais.

O que altera este jogo de falhas de mercado e das suas soluções é outra falha, mas no caso do Estado: a própria corrupção que pode paralisar as soluções para as externalidades.

8.10. Interacções no mercado político

É, neste contexto, que a corrupção se assume como parte do mecanismo de formação da *escolha pública* e da determinação e na determinação da solução para as *externalidades.* Os agentes «com poder para produzir e oferecer têm vontade e interesses próprios que afectam os indivíduos nas suas escolhas colectivas» [referendo ou votação]. Ou seja, existem assimetrias de poder de pressão política e de informação dos indivíduos que podem ser manipulados pela corrupção.

Há muito que se estudou como é que se transformam as preferências individuais em escolhas públicas, na decisão democrática, bem como o efeito das próprias ideologias, classe social, moda e religião na fixação do voto, afastando a ideia de um cidadão mediano que seria uma espécie de «ditador» da escolha pública.

[172] Barros, C. (2008). *Lições.Acedido* em 1 de Novembro de 2008 em http://pascal.iseg.utl.pt/~cbarros/files/Aula%206.pdf

Para analisar as consequências, na escolha pública, da decisão dos cidadãos importa valorizar os diversos intermediários que interagem antes da decisão, numa conflitualidade dinâmica original.

Desde o eleitor – com nível de informação diversa e onde naturalmente factores exógenos são mais determinantes quanto maior for a falta de informação política – até aos grupos de pressão com os seus interesses individuais próprios ou dotados de racionalidade [homo economicus] e que usam a informação para obter ganhos egoístas, estamos sempre em presença de um processo de conflito de interesses, onde aqueles que detêm algum poder [informação ou influência] conseguem influenciar a decisão final.

É neste contexto, que os cidadãos se organizam – quando o custo da informação é elevado e individualmente o eleitor sente que não influencia – em grupos de interesse que partilham lobby e informação privilegiada.

Sabemos como as forças políticas conquistam o eleitorado indo ao encontro das suas preferências [populismo e eleitoralismo] mas no caso da corrupção existem indivíduos que mobilizam recursos para as campanhas eleitorais o que faz com que os políticos em democracia tendam também a adequar os seus discursos exactamente aqueles que facilitam mais recursos.

Assim sendo o financiamento privado das campanhas eleitorais [para a reeleição de políticos ou para assegurar carreiras aos mesmos fora da política] tem o mesmo efeito perverso do populismo, em sistemas pouco transparentes, influenciando a decisão politica e manietando a democracia.

O próprio prestígio social e a capacidade de corromper passivamente, associado à dimensão e estatuto das instituições públicas leva muitas vezes os políticos e o burocratas a funcionarem numa lógica institucional, que marginaliza a vontade inicial, usando a informação privilegiada sobre os custos de fornecimento de bens públicos ou a capacidade de fixar agenda e «vírgulas» [manipulação de leis da Assembleia da República ou decretos-lei do Governo] para fazer crescer a organização. Nesse sentido, o governar traduz-se em «business as usual».

8.11. A abordagem do poder da burocracia

O papel da burocracia e da nomenclatura foi profusamente estudado por Niskanen (1971) e Mueller (1987)[173]. O poder da informação é o que dá ao burocrata capacidade para gerir a sua cardeira tendo em atenção o seu interesse egoísta e lhe abre a porta da corrupção.

A *escolha pública* final que partiu da escolha do eleitorado, orientada pelo burocrata tem, segundo Niskanem, o objectivo final de maximizar a sua intervenção par poder exigir maiores orçamentos no futuro e deste modo aumentar o prestígio. Esta definição já antes foi contestada por Patrick Dunleavy, professor em Ciência Politica em LSE, que defendeu que os burocratas não procuram maximizar orçamentos, mas apostam em estratégias individuais para obterem promoções, pelo que o destino da burocracia não é necessariamente o *Estado Leviatão* hobbesiano ou o aumento da despesa pública[174]. De algum modo as teses de Dunleavy, sem precisar a questão da corrupção e circunscrevendo a actuação do burocrata apenas à carreira, justificam o nosso raciocínio.

8.12. O poder dos grupos de interesses

O universo político não se esgota na relação entre eleitores e eleitos. A escolha pública é muitas vezes influenciada por grupos específicos normalmente financiados com quotizações individuais. Desde que os montantes investidos nos grupos sejam inferiores aos ganhos obtidos pela decisão pública existe racionalidade económica na mobilização dos ditos grupos sociais que influencia a decisão pública.

De certo modo, a concorrência dos grupos de interesse traduz-se na procura no mercado político. E dado que o poder dos eleitores é desigual, os políticos tem que atender ao lobby dos grupos organizados se quiserem assegurar a reeleição ou o futuro.

Neste sentido o «eleitor médio» de Arrows passa a constituir um empecilho à acção dos grupos de pressão, que se constituem como agentes num mercado de concorrências imperfeita.

---

[173] (Cruz, 2008, pp 252-258).

[174] Dunleavy, P., Bastow, S., Beck, H. & Richardson, L. Incentive schemes and civil renewal. *Re-energizing citizenship: strategies for civil renewal*. (pp. 112-137). Palgrave: Edited by Brannan, T., John, P. & Stoker, G.

A visão natural dos grupos de pressão entrou em colapso, a partir de 1965, quando Mancur Olson no livro *The Logic of Collective Action*[175] equacionou as razões dos individuos para fazerem parte dos grupos de interesses, concluindo que o incentivo para contribuir para o financiamento é inverso à dimensão do grupo. É, aliás, o que se passa actualmente com os sindicatos, cuja filiação tende para diminuir pois todos os membros da corporação beneficiam das vantagens obtidas independentemente de estarem sindicalizados. Deste modo o tamanho do grupo é essencial para a sua sustenção, uma vez que o *free-ride* [fuga ao pagamento das quotas] é mais facilmente detectável e sancionável em pequenos grupos. Mais uma vez a hipótese do «cidadão mediano» está em causa, uma vez que os grandes grupos acabam por não ter capacidade organizativa para mobilizar os interessados.

Uma outra abordagem à teoria dos grupos de interesse, com a maior actualidade na crise financeira de 2007/9, foi feita pela Escola de Chicago, a partir dos trabalhos de George Stigler (1974 e 1975)[176] e Richard Posner (1975)[177]. São com efeito as indústrias reguladas e não os consumidores os principais beneficiários da regulação. Com efeito em sectores muito competitivos [com muitos fabricantes] é difícil a auto regulação devido ao *free-riding*. O estado poderá então regular com barreiras, limites de capital, incentivos fiscais ou subsídios ao emprego ou produção, de modo a proteger os lucros ou a manter a actividade. Em troca estas empresas fornecem ao partido do governo ou ao governante meios financeiros para campanhas eleitorais ou para o seu pecúlio particular. Os consumidores que constituem um grande grupo desorganizado sofrerão as perdas.

---

[175] O problema equacionado por Olson neste pequeno livro é simplesmente o de saber em que condições se espera que um grupo de pessoas, empresas ou nações se organize para prosseguir um interesse comum e em que condições se espera que tal não aconteça. O problema é de grande relevância em Economia pois esses grupos podem fornecer voluntariamente bens ou serviços públicos (provisão voluntária de bens públicos). Alternativamente esses grupos podem funcionar como grupos de interesse (ou de pressão) com objectivos redistributivos para os seus membros (*distributional coalitions*). A aplicação desta teoria abrange pois desde pequenos grupos como associações voluntárias, grupos ambientalistas, um pequeno cartel de empresas, *lobbies* , ou uma pequena aliança de nações, até grupos mais vastos como sejam os sindicatos, os partidos políticos, as classes sociais, grupo dos consumidores, ou dos desempregados. Depois de dar a sua solução para o problema Olson irá, dezassete anos depois (1982), analisar as implicações da lógica da acção colectiva e em particular da actuação das coligações distributivas (*distributional coalitions*) em termos do crescimento e desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Deste seu segundo livro intitulado *The Rise and Decline of Nations,* disse Samuelson "Scumpeter and Keynes would have hailed the insights Olson gives into the sicknesses of the modern mixed economy." In, Paulo Trigo Pereira, consultado a 19 de Novembro de 2008 em http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/EntrevistaOlson.pdf .

[176] Prémio Nobel em 1982, Stigler publicou sobre o tema Free Riders and Collective Action, 1974, *Bell JE.,* The Goals of Economic Policy, 1975. *JLawE*. & *The Citizen and the State*, 1975.

[177] Respeitado juíz americano, fez parte da Escola de Chicago e publicou *The Economic Analysis of Law, em 1973*

A teoria parte do pressuposto que a existência de privilégios de mercado representa uma perda para os consumidores.

Porém depois dos trabalhos de Pelzman[178] percebemos que há limites. Os governos só podem favorecer as indústrias ou os bancos até ao limite em que um euro gasto no aumento do preço ou no salvamento dos bancos compensam os votos perdidos de consumidores ou clientes descontentes.

8.13. O rent-seeking

Como verificamos anteriormente, a partir dos trabalhos de Tullock (1967) e de Krueger (1974) desenvolveu-se o conceito de *rent-seeking* [Escola da Virgínia] que é muito próxima da anterior teoria da regulação e que se traduz no esforço dos grupos de pressão para obterem privilégios de monopólio concedidos pelo Estado. Basicamente os grupos afectam recursos escassos em ordem a conseguirem sequestrar os rendimentos da concessão ou monopólio público. Os custos do *rent-seeking* não são as transferências em dinheiro para os políticos, os subornos e os

[178] Joseph Pelzman is Professor of Economics, International Affairs and Law. Professor Pelzman received his B.A. in economics from Boston College and began his MA in Soviet Studies at Harvard University. His Ph.D. in Economics was completed at Boston College in 1976. After 20 years as an economics faculty member, Professor Pelzman entered George Washington Law School and completed his JD in 1998. He is admitted to practice in the State of Maryland. He came to George Washington University in September 1980, after completing a year as a Brookings Economic Policy Fellow during the Carter Administration. During that year, he worked on the Tokyo Round tariff cutting exercise and along with his Bureau of International Affairs colleagues wrote the Report on US Competitiveness for the Carter White House. He previously served as Assistant Professor of Economics at the University of South Carolina. Professor Pelzman has held appointments at Ben Gurion University of the Negev (Israel) as Fulbright Senior Scholar (1995-96); Visiting Professor of Law and Economics at Catholic University Law School (2001-05); Visiting Professor of Law at the Radzyner School Of Law, The Interdisciplinary Center, Herzliya, Israel (2001); Research Associate, The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem, Israel (1988-97); Visiting Scholar and Fellow, The Russian Research Center, Harvard University (1991-92); and Visiting Professor of Economics and Lady Davis Fellow, Department of Economics and Soviet and East European Research Center, The Hebrew University of Jerusalem (1984-85). Professor Pelzman has published articles in a number of leading economics journals, including the *American Economic Review, Journal of Political Economy, European Economic Review*, and *Southern Economic Journal*. His primary professional interests are in the areas of international trade, international trade law and law and economics. Although he has conducted research on a variety of trade topics, including the trade potential of former Soviet economies, the People's Republic of China, Vietnam and Israel, he has focused on the economic impact of trade distortions, enforcement rules for dispute settlements and regional arrangements. He has also written extensively on the US textile and apparel industry and on the trade in quota instruments. His current work centers on terror and its economic impact: an econometric approach measuring volatility, delinking tariff liberalization and domestic tax reforms; deconstructing economic development in the Middle East — Israel's experience as the standard; post-MFA textile and apparel competition; and the WTO Dispute Settlement Understanding: enforcement and revision issues. Professor Pelzman currently teaches graduate seminars on International Trade Theory; International Trade Law; Law and Economics and the Economics of the Middle East. Consultado em 11 de Novembro de 2008 em http://www.gwu.edu/~elliott/faculty/pelzman.cfm .

almoços que se pagam - isso é, a corrupção - mas é o esforço que deixa de ser feito em aumento de *bem-estar*, que é canalizado para a apropriação de rendimento já existente. O modelo de Puy sobre os custos sociais do *rent-seeking* (1993)[179], pode ser integrado no nosso modelo económico da corrupção traduzindo o nosso *peso morto da corrupção*, na linha de Tullock que considera menos um transferência simples de recursos mas uma verdadeira perda de bem-estar.

8.14. O lobbying

Distinto das abordagens das escolas de Chicago e Virgínia, Gary Stanley Becker, também professor de Economia e Sociologia na Universidade de Chicago, vai desenvolver, entre 1983 e 1985, um modelo de equilíbrio geral do *lobbying*, onde os resultados do rent-seeking são explicados na lógica da obtenção do equilíbrio. Os indivíduos pertencem a grupos de pressão para obter favores políticos em troca de recursos financeiros e votos para o seu candidato e pela oposição aos adversários [tem particular relevância a existência de comunicação social nesta circunstancia]. Esses grupos controlam internamente o *free-riding*. O *lobbying* exerce-se em função do tamanho do grupo e dos recursos empregues na pressão política.

Becker conclui que as políticas que aumentam a eficiência são mais facilmente adoptadas pela classe política do que as que a reduzem, mas obviamente não existe neutralidade na formação da *escolha pública* e no crescimento da despesa.

E, neste particular, devido ao facto de com a Dívida Pública se poder diferir os pagamentos da despesa actual – criando obviamente problemas de sustentabilidade orçamental, sobrecarregando as gerações futuras, como hoje acontece em Portugal, que se paga as políticas despesistas das década de 80 e 90 do século XX – o eleitor não tem verdadeira percepção do custo da actuação pública, vivendo numa espécie de *anestesia fiscal* que acaba por ocultar a perversidade da corrupção e dos grupos de pressão na formação da despesa pública e da decisão política colectiva.

[179] (Cruz, 2008, p 260).

Essa *ilusão fiscal*[180] permite sequestrar a vontade média dos cidadãos, normalmente aumentando a intervenção pública, exactamente em benefício da elite dominante. Por outro lado uma deficiente percepção dos bens públicos induz necessariamente uma sub-percepção dos seus custos, sendo os Orçamentos de Estado e a sua execução um exercício muitas vezes de saque organizado pelos que dominam o poder público.

Estamos, actualmente, longe das concepções minimalistas de Estado e com a crise financeira e o regresso da *grande depressão*, procura-se mais o estado para garantir emprego e manter o consumo, mas sobretudo para manter as casas hipotecadas e garantir os serviços de saúde ou os seguros de saúde.

Este crescimento do Estado assente, sobretudo, em dívida pública – já nem passa pelo défice – ou através de avales pouco transparentes e que não se reflectem na contabilidade pública de imediato, com se verifica nos apoios aos bancos em 2008 – aumenta substancialmente a dimensão do Estado e das suas clientelas, ultrapassando a própria *lei de Wagner* (1983) para quem o crescimento do sector público era consequência do próprio desenvolvimento tecnológico e enriquecimento das sociedades, e confirmando o *efeito Baumol* (1967) mediante o qual o crescimento dos salários dos funcionários públicos e do Estado tem absorvido a maioria dos ganhos de produtividade das empresas nas últimas décadas.

[180] (Cruz, 2008, p. 265).

CONCLUSÃO

As ideias do *Estado Imperfeito*, o Estado que cresce sem cessar, uma espécie de *monstro* devorador de recursos, são já antigas embora tenham tido uma divulgação recente entre nós. No pensamento económico desenvolveram-se sobretudo nas décadas de 60 a 80, como teorias sobre os *fracassos do governo*. Vários factores podem contribuir para esses fracassos. Por um lado a tendência para ganhar votos com aumento da despesa pública ou diminuição de impostos o que sugere os défices endémicos dos regimes democráticos (Pereira, 2008, p.14)[181].

Mas a existência de informação assimétrica permite outras abordagens que explicam o crescimento do Estado e da corrupção, sem que os cidadãos se apercebam, como por exemplo com tácticas de *logrolling* [aprovação de muitas propostas ao mesmo tempo que de outro modo não passariam], através da existência de ciclos eleitorais curtos para maximizar o voto, com o aumento da despesa redistributiva para satisfazer o cidadão mediano – cujo rendimento é necessariamente inferior ao rendimento médio do país – e finalmente, com a lógica interna da própria burocracia e a competição entre grupos de interesses.

Resulta desta imperfeita actuação do Estado, desta verdadeira falha do Estado, no quadro institucional do Estado Democrático de Direito, a necessidade de restrições [regras e princípios orçamentais], com dignidade constitucional ou de lei-quadro, que controlem os governos de modo que estes sirvam o interesse público de longo prazo e não apenas os interesses eleitoralistas ou egoístas [leia-se, corruptos] de curto prazo.

É, pois, nos Estados Democráticos, mais ao Constitucionalismo Financeiro que cabe a prevenção da corrupção, que às Leis Penais que à posteriori a julgam e condenam.

A existência de leis de enquadramento orçamental e a fiscalização dos contratos públicos acaba por ser o maior dissuasor desde que se consiga manter a independência do juiz. No fundo, a velha questão de «*Se o Estado se consegue controlar a si próprio?*» é central nesta discussão.

---

[181] Pereira, P. T. (2008). *Economia e Finanças Públicas, da teoria à prática.* Coimbra: Almedina.

E obviamente, sem responder a pergunta, concluímos pela fé [e não o medo], a mesma fé por onde começamos: o sucesso do Estado decorre exactamente dessa mesma convicção negada pela Economia Política mas desejada pelo legislador – de que o Estado se controla a si mesmo e que os seus procedimentos são escrutinados no interesse público - e daí o enunciado de princípios e leis que limitam o poder e a intervenção dos políticos e funcionários, como ultimo critério do Estado de Direito Democrático e dos seus controlos informais e sociais [como a Comunicação Social não censurada nem dependente do constrangimentos económicos], não sendo o sistema perfeito, parece ser o melhor sistema que conhecemos.

Bibliografia

Fontes Primárias

Costa, Pe M. (1991). *Arte de Furtar.(*Edição crítica, com introdução e notas de Roger Bismut). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Couto, D, (…/1980). *O Soldado Prático*. (3ª Ed.). Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.

Ferreira, G. (1953). *Relação da Viagem de Um Correio do Vice-Rei das Índias Orientais a Sua Majestade.* Expedido de Goa, no primeiro de Janeiro de 1608. Lisboa: separata do guia oficial dos CTT.

Gomes, J. F. (org.) (1999). *Autos e diligências da Inquirição, Contribuição para a História da Universidade de Coimbra no século XVI*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ordenações Afonsinas. (1999). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ordenações Filipinas. (s/d) [Série da Cultura Portuguesa das Edições da Fundação Calouste Gulbenkian, edição "fac simile" (reprodução)]. Lisboa: FCG.

Ordenações Manuelinas. Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, edição "fac simile" (reprodução). Lisboa: FCG.

Quental, A, (…/2001). *Causa da decadência dos Povos Peninsulares*. Lisboa: Guimarães Editores.

Wicki J. S.J. (1959) *Duas Cartas Oficiais de Vice-Reis da Índia*. Escritas em 1561 e 1564. Lisboa: Centro de Estudos Históricos Ultramarinos, Separata da revista STVDIA, revista semestral, n.º 3

Estudos, monografias e referencias electrónicas

Almeida-Santos, A, (2003) *Picar de Novo o porco doente.* Lisboa: Notícias Editorial.

Amaral, D. F., Caupers, J, Claro, J.M., Raposo, J.G., Dias, M.G., Vieira, P.S., Silva, V.P. (2003) *Código do Procedimento Administrativo*. (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.

Andreski (1968). Kleptocracy or Corruption as a System of Government, *The African Predicament.* New York: Atherton.

Amar, Sentir e Viver a História (1995). *Estudos de homenagem a Joaquim Veríssimo Serr*ão, Lisboa: Edições Colibri.

Arraw, K. (1995) *Social Choice and Individual Values.*, New York:John Wiley and Sons.

Atkinson, Michael, Mancuso & Maureen (1985) Do we need a code of conduct for politicians?. *Canadian Journal of Political Science*, 18 (3).

Atkinson, A. & Stiglitz, J. (1980). *Lectures on Public Economics*, New York: MacGraw-Hill.

Banco de Portugal, consultado em 25 de Outubro de 2008 http://www.bportugal.pt/publish/palop/todo-2008.pdf

Barros, C. (2008). L*ições.* consultado em 1 de Novembro de 2008 em http://pascal.iseg.utl.pt/~cbarros/files/Aula%206.pdf

Barreto, A. (ed) (1996), *A situação social em Portugal*, 1960-1995. (2 volumes). Lisboa: ICS/ Universidade de Lisboa.

Bennasar, B. & Marin, R. (2000). *História do Brasil*, Lisboa:Teorema.

Bethencourt, F. & Chaudhuri, K. (1998). *História da Expansão Portuguesa*. (5 volumes). Lisboa: Círculo de Leitores.

Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bonifácio, M. F. (2005). O *século XIX português*. (2ª ed.). Lisboa: ISC/Universidade de Lisboa.

Bouchon, G. (2000) Afonso de Albuquerque – O Leão dos Mares da Ásia. (2ªed). Lisboa: Quetzal Editores.

Boxer, C. R., (2001). *O Império Marítimo Português.* Lisboa: Edições 70.

Busse, L. & Primmer, D. (1996). *The perception of corruption: a market discipline approach,* Atlanta, Georgia USA.

Cabo, S.G. (2005). O Banco Central Europeu e a Moeda Única Europeia, Seromenho-Marques, V. *Cidadania e Construção Europeia*. Lisboa: Ideias e Rumos.

Canotilho, J.J.G. (2003). *Constituição e Teoria da Constituição*. (7ª edição). Coimbra: Almedina.

Castells, M. (2002). *A Era da Infrmação: Economia, Sociedade e Cultura,(3 Vols*). Lisboa:FCG.

Cartier-Bresson, J. (1995). L'Economie de la Corruption. Porta D. & Mény, Y. *Démocratie et Corruption en Europe*. Paris.

CIET/Centro de Investigacion de Enfermedades Tropicales. (1998). *Encuesta Nacional sobre Integridade y Corrupción en la Administración Pública Nicaraguense*. Informe final de resultados.

Coalition 2000. *Clean Future*: Anti-corruption action plan for Bulgária.

Congleton, R.D. & Lee, S. (2008) *Efficient Mercantilism? Revenue-Maximizing Monopolization Policies as Ramsey Taxation*. Fairfax: Center for Study of Public Choice.

Corruption and political culture in Britain and the United States.(1989). *Innovation*. (Vol. 2. No. 4.)

Corrupção eleitoral. (1971). O aparecimento das máquinas políticas. *Revista de Ciência Política. (*Vol. 5. N.3). Rio de Janeiro.

Cruz, J. N. (2008). *Economia e Política – Uma Abordagem Dialéctica de Escolha Pública.* Coimbra: Coimbra Editora.

Cunha, A. (1998) *Projecto de Relatório sobre a Revisão da PAC*- Bruxelas: Agenda 2000, Parlamento Europeu.

Dias, .C.M. (1922). *História da colonização portuguesa do Brasil.* (Edição Monumental comemorativa do primeiro centenário da Independência do Brasil), Porto: Litografia Nacional.

Dunleavy, P., Bastow, S., Beck, H. & Richardson, L. (2006). Incentive schemes and civil renewal. *Re-energizing citizenship: strategies for civil renewal*. Palgrave: Edited by Brannan, T., John, P. &Stoker, G.

Dolan, K. Mckeiwn, B. & Carlson, J.M. Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of politicalethics. *Corruption and Reform.* (vol.. 3).Dordrecht/ Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

El Curruptómetro, *Prensa*, 25 jun. 1998. (Caderno Especial).

Franco, A. L. S. (2004). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. (4ª edição, 10ª reimpressão). Coimbra: Almedina.

Fedderke, J. & Klitgaard, R. (1998). Economic Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis", *Economic Development and Cultural Change*.

Figueiredo, C (ed) (1996). *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*. (25ªEdição) Lisboa: Bertrand Editora.

Fleischer, D. (1999). *The difficult task of evaluation corruption in Brazil: the "Corruption Score Board Project*. Durban, South Africa: 9TH International Anti-Corruption Conf. (IACC).

Friedman, M. (2002). *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press.

Friedman, M. (1993). *Why Government is the problem*, Stanford CA: Hoover Institution. Stanford Univ.

Fukuyama, F. (2006) *A Construção de Estados – Governação e ordem mundial no século XXI*. Lisboa: Gradiva.

Gardiner, J.A. (1986) Controlling official corruption and fraud in the US: bureaucratic incentives and disincentives, *Corruption and Reform*, Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

GEPE (2003). *O Futuro do Dinheiro.* Lisboa: Ministério da Economia, Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica.

GEPE (2001) *A Governância no Século XX.* Lisboa: Ministério da Economia, Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica.

Gibbons, K. M., (1989). Toward an attitudinal definition of corruption, Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael, Levine, Victor T. (Org.). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Hespanha, A. M. (1994) *As Vésperas do Leviathan*. Coimbra: Almedina.

Hobsbawm, E. G. (1990). *A Era do Império 1875-1914.* Lisboa: Editora Presença.

Jackson, Michael, Kirby, Elisabeth, Smith, Rodney, Thompson, Lynn. "Sovereign eyes: legislator's perception of corruption", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, v.32, n. 1, 1994.

Serrão, J.V. (1982). *História de Portugal*. (17 vol.). Lisboa: Editorial Verbo.

Hao, Y. & Johnston, M. (1995). *Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption, Asian Perspectives 19.*

Heidenheimer, A. J. (1970) Perspectives in the perception of corruption. Heidenheimer, A. J. (ed.). *Political corruption: readings in comparative analysis,* New York.

Hirschman, A. O.*,(s/d) Salida, voz e lealdad, Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ICAC/Independent Commission against Corruption, (1994) "travelling corruption: a public sector perspective. Survey of «NSW Public Sector Employees», *Understanding of Corruption and Their Willingness to Take Action*.

Johnston, M. (1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, UNESCO, Vol. XLVIII, nº 3.

Kaufmann, D. (1998). "Challenges in the next stage of anti-corruption. *New perspectives on combating corruption.* Washington:Transparency International/ Development Institute of The World Bank.

Kaufmann, D., Kray, A. & Zoido-Lobatón, P., Governance Matters. (1998). (Policy Research Working Paper 2.196). Washington:The World Bank Development Research Group (Macroeconomics and Growth)

and World Bank Institute (Governance, Regulation and Finance). Washington: WB.

Kaufman, D. (1994). Diminishing Returns to Administrative Controls and the Emergence of the Unofficial Economy: A Framework of Analysis and Applications to Ukraine. *Economic Policy*. Washington:The World Bank.

Kaufman, D, Prahan, Sanjan, Ryterman & Randi. *New frontiers in diagnosing and combating corruption*. The Worlds Bank Prem. Notes, n. 7, Oct. 1998. Washington: The World Bank.

Kissinger, H. (2003). *Anos de Renovação*, Lisboa: Gradiva.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley/LA/London: University of California.

Klitgaard, R. & Fedderke, J. (1995) Social Integration and Disintegration: An Exploratory Analysis of Cross-Country Data, *World Development,* 23 March, Washington: The World Bank

Lains, P. & Silva, Á. F. (2004). *História Económica de Portugal (1700-2000).* (3 Volumes) Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Laffont, JJ, *Competition, Information, and Development.* Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington: The World Bank.

Lambsdorff, J. G. (2000). *Background paper to the 2000 Corruption Perceptoni Index*. Germany: Transparency International/Göttingen University.

Langseth, Petter, Rick Stapenhurst, & Pope. (1997). *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption.* Economic Development Institute, Washington: The World Bank.

Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist.*

Lopes, A. (2002). *Enigma Pombal.* Lisboa: Roma Editora.

Matos, A. T. (2005). A Colonização Atlântica [Serrão, J. & Marques, J.O. *Nova História da Expansão Portuguesa.* (vol. II, tomo 2)]. Lisboa: Editorial Estampa.

Mancuso, M. (1993). Ethical attitudes of British Mps: a typology. *Parliamentary Affairs*. Vol. 46, n. 2.

Mattoso, J. (2004). *História de Portuga. (7 volumes*). Lisboa: Editorial Estampa.

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics.* (vol. 110, n. 3). NY.

Maximiniano, R.M. A Corrupção no Projecto de Revisão do Código Penal, *Revista do Ministério Público*. Ano 14º, N.º 54.

Menéndez, J.R.G. e Monasteros, J.M.M. (2006). *Globalización y petrodependencia.* Madrid: La Insignia.

Mendes, J.A. (1993). *História Económica e Social dos Séculos XVa XX* . (2.ª edição). Lisboa: FCG.

Moody-Stuart, G. (1994). *Grand Corruption in Third World Development.* (Documento de Trabajo) Berlín: Transparency International.

Moreira, A. (2003). *Ciência Política. (7*.ª reimpressão). Coimbra: Almedina.

Moreira, A. (1982). A comunidade Internacional em mudança. (2º ed.). separata da *Revista de Estudos Políticas e Sociais.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Politicas.

Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989) P*ublic Finance in Teory and Practic.* New York: MacGraw Hill.

NSA - The National Security Agency, consultado em Agosto de 2006 em http://www.nsa.gov/home_html.cfm

Nye, J. S, (1997). Corruption and political development: a cost-benefit Analysis, *American Political Science Review*, (n. 61).

Noonan Jr., John T. (1989). *Subornos*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.

Osma, JAV. (2004) *Grandes Reys Españoles de la Edad Media*. Madrid: Espasa Calpe.

Palomo, F. (2006) *A Contra-Reforma em Portugal 1540-1700,* Viseu: Livros Horizonte.

Pereira, P.T. (2008). *Economia e Finanças Públicas – da Teoria à Prática.* Coimbra: Almedina.

Park, B.-S. (1895) *Political Corruption in Non-Western Democracies: The Case of South-Korea Party Politics*, Seul: Kim Dae-Jung Peace Foundation.

Pereira, P.T., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J. & Gomes*, C.* (2005). *Economia e Finanças Públicas.* Porto: Escolar Editora.

Procuradaría General de la República. (1998). *Plan Estratégico Nacional de Prevención de la Corrupción*. Santo Domingo: Subdirección de Impresos y Publicaciones del Banco Central de la República Dominicana.

Peters, J. & Welch, S. (1978). Political corruption, *American Politica Science Review*, (v. 72, n. 3)

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge Mass: Harvard Press University.

Rose-Ackermann, S. (1999). *Corruption and government*: causes, consequences and reform. Cambridge Mass, Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*,NY: Academic Press.

Said, E.W. (2004). *Orientalismo.* Lisboa: Livros Cotovia.

Saldanha, A. V. (2005). *Iustum Imperium – Dos tratados como fundamento do Império dos Portugueses no Oriente*. Lisboa: ISCSP/Universidade Técnica de Lisboa.

Sánchez M. *(1995). La Corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas*. (Sebenta). Cátedra de Derecho Administrativo, Espanha: Universidad de Alcalá de Henares.

Serrão, J. & Marques, A. H. O. (2005). *Nova História da Expansão Portuguesa*. Lisboa: Editorial Estampa.

Schurhammer, G. (1992). *Francisco Xavier, Su Vida e Su Tiempo.* (Arcebispado de Pamplona, Companhia de Jesus e Governo de Navarra). Bilbau: Ed. Mensagero.

Sousa, L. & Triães, J. (com prefácio de Maria José Morgado) (2008). *Corrupção e os Portugueses - Atitudes, Práticas, Valores.* Lisboa: Edições Rui Costa Pinto.

Souza, T. R. (1993) *Goa Medieval, a cidade e o interior no Século XVII*. Lisboa: Editorial Estampa.

Subrahmanyam, S. (1995). *O Império Asiático Português, 1500-1700. Lisboa: Difel/* Difusão Editorial, S.A.

Santos, R.T. (2006). Contributos para numa caracterização histórica, sociopolítica, económica e jurídica da corrupção. Dissertação apresentada à faculdade de Ciências Sociais e Humanas da ULHT para obtenção do grau de Mestre, orientada do Teotónio R. de Souza, Lisboa

Santos, R.T. (2008). *Penúltimas.* Semanário on-line edição de 15 de Novembro de 2008, em www.semanario.pt

Schumpeter, J. A.. (1967). *History of Economic Analisys*, Oxford.

Scott, J. C. (1972). *Comparative political corruption,* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Speck, B. W. (2000) Do anedotismo para as manchetes políticas: a rápida ascensão do tema da corrupção". *Linha Directa*. Directório Regional do PT/São Paulo. Ano IX N.463.

Shlaes, A. (2008). *The Forgotten Man – A new history of the Great Depression.* New York: Harper Perennial.

Tanzi, V. e Davoodi, H. (1998). *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurst Growth*, Washington, IMF, 1998.

Taleb, N.N. (2001). *Fooled by Randomness – The Hidden role of chance in the markets and in life*. New York: Texere.

Taleb, N.N. (2007) *The black Swan – The impact of the hughly improbable*. London: Penguin Books.

Taleb, N. N. (2008). *O cisne negro – O impacto do altamente improvável*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Transparency International, consultado em 15 de Novembro em www.transparency.org/publications/gcr

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008

Transparency International Bangladesh. (1997). Co*rruption in Bangladesh surveys: an overvie.,* Washington: WB.

Tuchman, B.W. (1985). *The March of Jolly – From Troy to Vietnam*. New York: Ballantine Books.

Werlin, H. (1994). *Understanding Corruption: Implications for World Bank Staf.* (OPR Informe de Consultoria). Washingon: Banco Mundial.

Weber, M. (2001) *Ética Protestante e o espírito do capitalism.* Lisboa: Editorial Presença.

Wei, SJ. (1997) *How taxing is corruption on international investors?* (Working Paper 6.030). Washington: National Bureau of Economic Research.

Williams, P. (1983). *Concept of an Independent Organisation to Tackle Corruption.* (Paper presented at the International Conference on Corruption and Economic against Government, Oxford University Press for the World Bank). New York: World Development Report.

Winius, G. D. (1994). *A Lenda Negra da Índia Portuguesa. Diogo do Couto, os seus Contemporâneos e o Soldado Prático.* Lisboa: Antígona.

Worth Bank. (2000). *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*, Washington: The World Bank.

USaid/US Agency for International Development. (1998). *A handbook on fighting corruption*. s. l., Washington: USaid

Glossário

Estado de Bem-Estar – Corresponde aos Estados de economia de mercado onde se obtém um maior grau de excedente do consumidor e do produtor.

Estagflação – Situação económica em que existe inflação e desemprego.

Governância – Condições de exercício do governo ou da autoridade representativa

ÍNDICE REMISSIVO

A

Abrano, Cláudio - 155
Apito Dourado - 235
Angola 58, 90, 93,105, 111, 112
Arrow, Kenneth – 43, 133, 137
Austrália – 63, 64, 87, 126

B

Banco Mundial – 29, 75, 81, 82,83, 92,96,107,118,151,204,205
Banco Português de Negócios – 56,117
Bangladesh – 58,78,112,114
Bem-Estar – 44,46,48,49,50,110,129,131,132,134,140,153
Brasil – 33,52,57,58,77,86,87,90,91,107,114,126,180,185,193
Buchanan – 43, 133

C

Cabo Verde - 59,88,90,91
Cravinho, João – 55, 63
Cimeira do Milénio – 105,106,109,204
Constitucionalismo Financeiro - 142
Corrupção activa - 87 – 211 a 219
Corrupção passiva – 87, 209, 213, 237
Curruption Perception Índex - 68

D

Declaração do Milénio - 84
Diagrama da Corrupção – 14, 44,47,49,51
Downs, Anthony – 44,134

E

Estados Lusófonos – 5,13,15,58,71,78,89,206
Estado Fiscal – 102,104,129,192
Estado patrimonial – 91,102,104,121,128,129
Estado Petro-dependente - 103
Externalidade – 133,135

F

Falha do Estado – 5,132,135,142
Falha do Mercado – 14,130
Finanças Públicas - 44,120,121,132

G

Governância – 54,82,86,97,103,111,219
Guiné-Bissau – 59,88,90,91,105,108,114

H

Heidenheimer – 61,63,145
Hicks/Kaldor, critério – 132
Hobbes – 31,44,132

J

Jackson - 63

L

Legitimidade 53,98,100,101,206

K

Kaufman – 67,83,92
Kkz - 92

M

Macau – 59,88,90,91,105
Mancuso – 64,144
Moçambique 57,59,88,90,91,102,107,204
Musgrave, R. – 31,43

N

Nações Unidas – 29,84,165,206
New Deal – 109, 122
Nooman – 61
Nozick - 43

W

Weber, Max – 94

O

Operação Furacão - 61

P

Panamá – 66
Pareto - 131
Paquistão – 67,108
Peso morto da corrupção – 15,45,51,72
Peters & Welsh – 61,62,63
Portugal – 5,18,19,20,39,40,42,45,48,55,56,63,67,78,79,80,86,89,90,91,92,101,124

S

S. Tomé e Príncipe, 92, 103
Santos, António Almeida - 120
Santos, Rui Teixeira – 42,67,78,84,127,201,211
Speck, Willhelm – 55,60,61,67,73,76,78,82
Sousa Franco, Luciano - 104, 182,184
Sondagem – 15,40,46,55,57,67,78,79,99,158
Sudão - 67
Susan Rose-Ackerman 41, 99, 100

T

Transparency International – 4,5,15,42,52,57,58,59,60,68,69,70,87,113,
Thatcher, Margaret – 26,106
Timor – 59,88,90,91
Tullok - 46

R

Rawls
Robin Wood, efeito - 66

Apêndices

Apêndice I

Sondagem

Corrupção em Portugal

Julho 2008

Sondagem sobre a Corrupção em Portugal

Julho de 2008

FICHA TÉCNICA

1. Metodologia:

O Universo é composto por indivíduos com 18 ou mais anos recenseados em Portugal e residentes em domicílios com telefone fixo. Os números de telefone foram seleccionados aleatoriamente das listas telefónicas do Continente e Regiões Autónomas. Os inquéritos foram recolhidos através de entrevista telefónica em sistema CATI – Computer Assisted Telephone Interviewing, com validação automática e em sistema Auto Dial

2. Amostra/erro:

A amostra recolhida foi de 418 indivíduos, sendo a margem de erro para 95,5% de confiança de ± 4,89%.

3. Datas de execução:

A execução do estudo decorreu entre os dias 22 e 28 de Julho de 2008.

4. Trabalho de Campo e Orientação Técnica

A execução da recolha e posterior análise foi feita com recursos ao apoio técnico a empresa Pitagórica – Investigação e Estudos de Mercado, Lda., Lisboa, e sob orientação da sua directora técnica, Dra. Rita Marques da Silva.

Caracterização

Sexo

Sexo

			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	Feminino	215	51,4	51,4	51,4
	2,00	Masculino	203	48,6	48,6	100,0
	Total		418	100,0	100,0	

Idade

Idade

			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	18 a 24 anos	73	17,5	17,5	17,5
	2,00	25 a 34 anos	76	18,2	18,2	35,6
	3,00	35 a 44 anos	72	17,2	17,2	52,9
	4,00	45 a 55 anos	63	15,1	15,1	67,9
	5,00	Mais de 55 anos	134	32,1	32,1	100,0
	Total		418	100,0	100,0	

Estádio de vida

		Cases	Col Response %
Estádio de vida	1,00 Solteiro e vive com os pais	85	20,3%
	15,00 Casado e tem filhos com mais de 15 anos	80	19,1%
	16,00 Casado e tem filhos mas já sairam de casa	75	17,9%
	14,00 Casado tem filhos com menos de 15 anos	67	16,0%
	17,00 Casado e vive com familiares	28	6,7%
	4,00 Solteiro e vive com familiares	23	5,5%
	13,00 Casado e não tem filhos	13	3,1%
	28,00 Viúvo(a) e tem filhos mas já sairam de casa	13	3,1%
	2,00 Solteiro e vive sozinho	10	2,4%
	21,00 Divorciado e tem filhos com mais de 15 anos	8	1,9%
	7,00 União de facto e não tem filhos	6	1,4%
	8,00 União de facto e tem filhos com menos de 15 anos	6	1,4%
	25,00 Viúvo(a) e não tem filhos	6	1,4%
	27,00 Viúvo (a) e tem filhos com mais de 15 anos	6	1,4%
	9,00 União de facto e tem filhos com mais de 15 anos	4	1,0%
	6,00 Solteiro e com filhos	3	,7%
	10,00 União de facto tem filhos mas já sairam de casa	3	,7%
	3,00 Solteiro e vive com colegas	2	,5%
	5,00 Solteiro e vive com outras pessoas	2	,5%
	20,00 Divorciado e tem filhos com menos de 15 anos	2	,5%
	22,00 Divorciado e tem filhos mas já saíram de casa	2	,5%
	29,00 Viúvo(a) e vive com familiares	2	,5%
	11,00 União de facto e vive com familiares	1	,2%
	24,00 Divorciado e vive com outras pessoas	1	,2%
	26,00 Viúvo(a) e tem filhos com menos de 15 anos	1	,2%
Total		418	107,4%

Profissão da pessoa que mais contribui para o agregado familiar

Profissão da pessoa que mais contribui para o agregado familiar

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	,00 Ns/Nr	2	,5	,5	,5
	1,00 Quadros Superiores	26	6,2	6,2	6,7
	2,00 Especialistas das profissões intelectuais e cientificas	51	12,2	12,2	18,9
	3,00 Técnicos e profissionais de nivel intermédio	35	8,4	8,4	27,3
	4,00 Pessoal administrativo e similares	43	10,3	10,3	37,6
	5,00 Pessoal de serviços e vendedores	122	29,2	29,2	66,7
	6,00 Agricultores e trabalhadores qualificados na agricultura e	9	2,2	2,2	68,9
	7,00 Operários e artifices	114	27,3	27,3	96,2
	8,00 Trabalhadores não qualificados	14	3,3	3,3	99,5
	9,00 Estudante	1	,2	,2	99,8
	14,00 Religiosos	1	,2	,2	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Situação na profissão

Situação na profissão

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Patrões	9	2,2	2,2	2,2
	2,00 Por Conta Própria	48	11,5	11,5	13,6
	3,00 Por Conta de Outrém	323	77,3	77,3	90,9
	4,00 Outra situação	35	8,4	8,4	99,3
	5,00 Estudante	3	,7	,7	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Grau de instrução da pessoa que mais contribui para no agregado familiar

Grau de instrução da pessoa que mais contribui para no agregado familiar

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	,00 Ns/Nr	1	,2	,2	,2
	1,00 Menos da 4ª Classe	9	2,2	2,2	2,4
	2,00 4ª Classe Antiga/6ª Classe/Ciclo Preparatório	157	37,6	37,6	40,0
	3,00 5º ano Antigo/9º ano Uinficado/10º ou 11º	78	18,7	18,7	58,6
	4,00 7º ano antigo/propedêutico/12ºano Recente/Curso Médio	89	21,3	21,3	79,9
	5,00 Frequência Universitária ou Bacharelato	16	3,8	3,8	83,7
	6,00 Licenciatura/Mestrado/Doutoramento	68	16,3	16,3	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Número de pessoas que vivem em sua casa

Número de pessoas que vivem em sua casa

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 1 pessoa	31	7,4	7,4	7,4
	2,00 2 pessoas	112	26,8	26,8	34,2
	3,00 3 pessoas	108	25,8	25,8	60,0
	4,00 4 pessoas	110	26,3	26,3	86,4
	5,00 5 pessoas	42	10,0	10,0	96,4
	6,00 6 ou mais pessoas	15	3,6	3,6	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Rendimento mensal liquido da pessoa que mais contribui para o agregado familiar

Rendimento mensal liquido da pessoa que mais contribui para o agregado familiar

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	,00 Ns/Nr	87	20,8	20,8	20,8
	1,00 Menos de 400 euros	39	9,3	9,3	30,1
	2,00 De 401 a 800 euros	112	26,8	26,8	56,9
	3,00 De 801 a 1200 euros	70	16,7	16,7	73,7
	4,00 De 1201 a 1600 euros	41	9,8	9,8	83,5
	5,00 De 1601 a 2000 euros	31	7,4	7,4	90,9
	6,00 Mais de 2000 euros	38	9,1	9,1	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Classe Social

Classe Social

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Classe A	69	16,5	16,6	16,6
	3,00 Classe C1	106	25,4	25,5	42,2
	4,00 Classe C2	177	42,3	42,7	84,8
	5,00 Classe D	63	15,1	15,2	100,0
	Total	415	99,3	100,0	
Missing	,00 Ns/Nr	3	,7		
Total		418	100,0		

Região

Região

			Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	Norte	148	35,4	35,4	35,4
	2,00	Centro	97	23,2	23,2	58,6
	3,00	Lisboa	108	25,8	25,8	84,4
	4,00	Alentejo	31	7,4	7,4	91,9
	5,00	Algarve	14	3,3	3,3	95,2
	6,00	Açores	10	2,4	2,4	97,6
	7,00	Madeira	10	2,4	2,4	100,0
	Total		418	100,0	100,0	

Respostas ao questionário

Q1 - Fala-se muito em corrupção. Para si, corrupção é:

O que é a corrupção

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Prejudicar o Estado	59	14,1	14,1	14,1
	2,00 Fazer tráfico de influência	73	17,5	17,5	31,6
	3,00 Ganhar dinheiro de forma ilegitima	286	68,4	68,4	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade						Classe Social				
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Group Total	1,00 18 a 24 anos	2,00 25 a 34 anos	3,00 35 a 44 anos	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Group Total	1,00 Classe A	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Group Total
O que é a corrupção	1,00 Prejudicar o Estado	Count	29	30	59	11	13	5	3	27	59	4	15	25	14	58
		Col %	13,5%	14,8%	14,1%	15,1%	17,1%	6,9%	4,8%	20,1%	14,1%	5,8%	14,2%	14,1%	22,2%	14,0%
		Row %	49,2%	50,8%	100,0%	18,6%	22,0%	8,5%	5,1%	45,8%	100,0%	6,9%	25,9%	43,1%	24,1%	100,0%
	2,00 Fazer tráfico de influência	Count	25	48	73	10	16	17	16	14	73	26	15	25	6	72
		Col %	11,6%	23,6%	17,5%	13,7%	21,1%	23,6%	25,4%	10,4%	17,5%	37,7%	14,2%	14,1%	9,5%	17,3%
		Row %	34,2%	65,8%	100,0%	13,7%	21,9%	23,3%	21,9%	19,2%	100,0%	36,1%	20,8%	34,7%	8,3%	100,0%
	3,00 Ganhar dinheiro de forma ilegitima	Count	161	125	286	52	47	50	44	93	286	39	76	127	43	285
		Col %	74,9%	61,6%	68,4%	71,2%	61,8%	69,4%	69,8%	69,4%	68,4%	56,5%	71,7%	71,8%	68,3%	68,7%
		Row %	56,3%	43,7%	100,0%	18,2%	16,4%	17,5%	15,4%	32,5%	100,0%	13,7%	26,7%	44,6%	15,1%	100,0%
Group Total	Count		215	203	418	73	76	72	63	134	418	69	106	177	63	415
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		51,4%	48,6%	100,0%	17,5%	18,2%	17,2%	15,1%	32,1%	100,0%	16,6%	25,5%	42,7%	15,2%	100,0%

Versus região

			Região							
			1,00 Norte	2,00 Centro	3,00 Lisboa	4,00 Alentejo	5,00 Algarve	6,00 Açores	7,00 Madeira	Group Total
O que é a corrupção	1,00 Prejudicar o Estado	Count	16	18	15	4	3	2	1	59
		Col %	10,8%	18,6%	13,9%	12,9%	21,4%	20,0%	10,0%	14,1%
		Row %	27,1%	30,5%	25,4%	6,8%	5,1%	3,4%	1,7%	100,0%
	2,00 Fazer tráfico de influência	Count	28	20	17	4	3	1		73
		Col %	18,9%	20,6%	15,7%	12,9%	21,4%	10,0%		17,5%
		Row %	38,4%	27,4%	23,3%	5,5%	4,1%	1,4%		100,0%
	3,00 Ganhar dinheiro de forma ilegitima	Count	104	59	76	23	8	7	9	286
		Col %	70,3%	60,8%	70,4%	74,2%	57,1%	70,0%	90,0%	68,4%
		Row %	36,4%	20,6%	26,6%	8,0%	2,8%	2,4%	3,1%	100,0%
Group Total	Count		148	97	108	31	14	10	10	418
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		35,4%	23,2%	25,8%	7,4%	3,3%	2,4%	2,4%	100,0%

Q2 – Há mais corrupção nos países pobres ou nos países ricos?

Há mais corrupção nos países ricos ou nos países probres

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Países Pobres	155	37,1	37,1	37,1
	2,00 Países Ricos	112	26,8	26,8	63,9
	3,00 Ns/Nr	15	3,6	3,6	67,5
	4,00 Ambos	136	32,5	32,5	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade						Classe Social				
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Group Total	1,00 18 a 24 anos	2,00 25 a 34 anos	3,00 35 a 44 anos	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Group Total	1,00 Classe A	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Group Total
Há mais corrupção nos países ricos ou nos países probres	1,00 Países Pobres	Count	72	83	155	22	23	29	32	49	155	28	37	67	22	154
		Col %	33,5%	40,9%	37,1%	30,1%	30,3%	40,3%	50,8%	36,6%	37,1%	40,6%	34,9%	37,9%	34,9%	37,1%
		Row %	46,5%	53,5%	100,0%	14,2%	14,8%	18,7%	20,6%	31,6%	100,0%	18,2%	24,0%	43,5%	14,3%	100,0%
	2,00 Países Ricos	Count	64	48	112	28	19	18	11	36	112	24	22	44	20	110
		Col %	29,8%	23,6%	26,8%	38,4%	25,0%	25,0%	17,5%	26,9%	26,8%	34,8%	20,8%	24,9%	31,7%	26,5%
		Row %	57,1%	42,9%	100,0%	25,0%	17,0%	16,1%	9,8%	32,1%	100,0%	21,8%	20,0%	40,0%	18,2%	100,0%
	3,00 Ns/Nr	Count	7	8	15		2	1		12	15	1	2	4	8	15
		Col %	3,3%	3,9%	3,6%		2,6%	1,4%		9,0%	3,6%	1,4%	1,9%	2,3%	12,7%	3,6%
		Row %	46,7%	53,3%	100,0%		13,3%	6,7%		80,0%	100,0%	6,7%	13,3%	26,7%	53,3%	100,0%
	4,00 Ambos	Count	72	64	136	23	32	24	20	37	136	16	45	62	13	136
		Col %	33,5%	31,5%	32,5%	31,5%	42,1%	33,3%	31,7%	27,6%	32,5%	23,2%	42,5%	35,0%	20,6%	32,8%
		Row %	52,9%	47,1%	100,0%	16,9%	23,5%	17,6%	14,7%	27,2%	100,0%	11,8%	33,1%	45,6%	9,6%	100,0%
Group Total	Count		215	203	418	73	76	72	63	134	418	69	106	177	63	415
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		51,4%	48,6%	100,0%	17,5%	18,2%	17,2%	15,1%	32,1%	100,0%	16,6%	25,5%	42,7%	15,2%	100,0%

Versus região

			Região							
			1,00 Norte	2,00 Centro	3,00 Lisboa	4,00 Alentejo	5,00 Algarve	6,00 Açores	7,00 Madeira	Group Total
Há mais corrupção nos países ricos ou nos países probres	1,00 Países Pobres	Count	66	31	40	6	3	7	2	155
		Col %	44,6%	32,0%	37,0%	19,4%	21,4%	70,0%	20,0%	37,1%
		Row %	42,6%	20,0%	25,8%	3,9%	1,9%	4,5%	1,3%	100,0%
	2,00 Países Ricos	Count	44	33	22	4	4	1	4	112
		Col %	29,7%	34,0%	20,4%	12,9%	28,6%	10,0%	40,0%	26,8%
		Row %	39,3%	29,5%	19,6%	3,6%	3,6%	,9%	3,6%	100,0%
	3,00 Ns/Nr	Count	4	8	2		1			15
		Col %	2,7%	8,2%	1,9%		7,1%			3,6%
		Row %	26,7%	53,3%	13,3%		6,7%			100,0%
	4,00 Ambos	Count	34	25	44	21	6	2	4	136
		Col %	23,0%	25,8%	40,7%	67,7%	42,9%	20,0%	40,0%	32,5%
		Row %	25,0%	18,4%	32,4%	15,4%	4,4%	1,5%	2,9%	100,0%
Group Total	Count		148	97	108	31	14	10	10	418
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		35,4%	23,2%	25,8%	7,4%	3,3%	2,4%	2,4%	100,0%

Q3 – Comparando o Portugal de hoje com o Portugal de há dez anos, a corrupção...?

Comparando Portugal de hoje com o Portugal de há 10 anos, a corrupção...

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Diminuiu	17	4,1	4,1	4,1
	2,00 Manteve-se	68	16,3	16,3	20,3
	3,00 Aumentou	333	79,7	79,7	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade						Classe Social				
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Group Total	1,00 18 a 24 anos	2,00 25 a 34 anos	3,00 35 a 44 anos	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Group Total	1,00 Classe A	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Group Total
Comparando Portugal de hoje com o Portugal de há 10 anos, a corrupção...	1,00 Diminuiu	Count	5	12	17	3	5	1	4	4	17	5	2	8	2	17
		Col %	2,3%	5,9%	4,1%	4,1%	6,6%	1,4%	6,3%	3,0%	4,1%	7,2%	1,9%	4,5%	3,2%	4,1%
		Row %	29,4%	70,6%	100,0%	17,6%	29,4%	5,9%	23,5%	23,5%	100,0%	29,4%	11,8%	47,1%	11,8%	100,0%
	2,00 Manteve-se	Count	28	40	68	13	11	14	12	18	68	12	24	22	9	67
		Col %	13,0%	19,7%	16,3%	17,8%	14,5%	19,4%	19,0%	13,4%	16,3%	17,4%	22,6%	12,4%	14,3%	16,1%
		Row %	41,2%	58,8%	100,0%	19,1%	16,2%	20,6%	17,6%	26,5%	100,0%	17,9%	35,8%	32,8%	13,4%	100,0%
	3,00 Aumentou	Count	182	151	333	57	60	57	47	112	333	52	80	147	52	331
		Col %	84,7%	74,4%	79,7%	78,1%	78,9%	79,2%	74,6%	83,6%	79,7%	75,4%	75,5%	83,1%	82,5%	79,8%
		Row %	54,7%	45,3%	100,0%	17,1%	18,0%	17,1%	14,1%	33,6%	100,0%	15,7%	24,2%	44,4%	15,7%	100,0%
Group Total	Count		215	203	418	73	76	72	63	134	418	69	106	177	63	415
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		51,4%	48,6%	100,0%	17,5%	18,2%	17,2%	15,1%	32,1%	100,0%	16,6%	25,5%	42,7%	15,2%	100,0%

Versus região

			Região							
			1,00 Norte	2,00 Centro	3,00 Lisboa	4,00 Alentejo	5,00 Algarve	6,00 Açores	7,00 Madeira	Group Total
Comparando Portugal de hoje com o Portugal de há 10 anos, a corrupção...	1,00 Diminuiu	Count	10	5	2					17
		Col %	6,8%	5,2%	1,9%					4,1%
		Row %	58,8%	29,4%	11,8%					100,0%
	2,00 Manteve-se	Count	23	21	13	3	2	3	3	68
		Col %	15,5%	21,6%	12,0%	9,7%	14,3%	30,0%	30,0%	16,3%
		Row %	33,8%	30,9%	19,1%	4,4%	2,9%	4,4%	4,4%	100,0%
	3,00 Aumentou	Count	115	71	93	28	12	7	7	333
		Col %	77,7%	73,2%	86,1%	90,3%	85,7%	70,0%	70,0%	79,7%
		Row %	34,5%	21,3%	27,9%	8,4%	3,6%	2,1%	2,1%	100,0%
Group Total	Count		148	97	108	31	14	10	10	418
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		35,4%	23,2%	25,8%	7,4%	3,3%	2,4%	2,4%	100,0%

Q4 – Das seguintes classes, em quais existe mais corrupção:

		Cases	Col Response %
Classes onde existe mais corrupção	2,00 Politicos	286	68,4%
	1,00 Autarcas	123	29,4%
	3,00 Dirigentes desportivos	121	28,9%
	4,00 Médicos e Farmaceuticos	14	3,3%
Total		418	130,1%

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade						Classe Social				
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Total	1,00 18 a 24 anos	2,00 25 a 34 anos	3,00 35 a 44 anos	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Total	1,00 Classe A	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Total
Classes onde existe mais corrupção	2,00 Politicos	Cases	152	134	286	48	51	53	38	96	286	46	79	110	49	284
		Col Response %	70,7%	66,0%	68,4%	65,8%	67,1%	73,6%	60,3%	71,6%	68,4%	66,7%	74,5%	62,1%	77,8%	68,4%
		Row Response %	53,1%	46,9%	100,0%	16,8%	17,8%	18,5%	13,3%	33,6%	100,0%	16,2%	27,8%	38,7%	17,3%	100,0%
	1,00 Autarcas	Cases	53	70	123	25	28	14	17	39	123	19	34	52	17	122
		Col Response %	24,7%	34,5%	29,4%	34,2%	36,8%	19,4%	27,0%	29,1%	29,4%	27,5%	32,1%	29,4%	27,0%	29,4%
		Row Response %	43,1%	56,9%	100,0%	20,3%	22,8%	11,4%	13,8%	31,7%	100,0%	15,6%	27,9%	42,6%	13,9%	100,0%
	3,00 Dirigentes desportivos	Cases	59	62	121	14	18	25	21	43	121	19	25	62	14	120
		Col Response %	27,4%	30,5%	28,9%	19,2%	23,7%	34,7%	33,3%	32,1%	28,9%	27,5%	23,6%	35,0%	22,2%	28,9%
		Row Response %	48,8%	51,2%	100,0%	11,6%	14,9%	20,7%	17,4%	35,5%	100,0%	15,8%	20,8%	51,7%	11,7%	100,0%
	4,00 Médicos e Farmaceuticos	Cases	7	7	14	3		5	3	3	14		2	8	4	14
		Col Response %	3,3%	3,4%	3,3%	4,1%		6,9%	4,8%	2,2%	3,3%		1,9%	4,5%	6,3%	3,4%
		Row Response %	50,0%	50,0%	100,0%	21,4%		35,7%	21,4%	21,4%	100,0%		14,3%	57,1%	28,6%	100,0%
Total	Cases		215	203	418	73	76	72	63	134	418	69	106	177	63	415
	Col Response %		126,0%	134,5%	130,1%	123,3%	127,6%	134,7%	125,4%	135,1%	130,1%	121,7%	132,1%	131,1%	133,3%	130,1%
	Row Response %		64,8%	65,3%	130,1%	21,5%	23,2%	23,2%	18,9%	43,3%	130,1%	20,2%	33,7%	55,9%	20,2%	130,1%

Versus região

			Região							
			1,00 Norte	2,00 Centro	3,00 Lisboa	4,00 Alentejo	5,00 Algarve	6,00 Açores	7,00 Madeira	Total
Classes onde existe mais corrupção	2,00 Politicos	Cases	94	65	77	24	10	8	8	286
		Col Response %	63,5%	67,0%	71,3%	77,4%	71,4%	80,0%	80,0%	68,4%
		Row Response %	32,9%	22,7%	26,9%	8,4%	3,5%	2,8%	2,8%	100,0%
	1,00 Autarcas	Cases	36	34	32	13	4	3	1	123
		Col Response %	24,3%	35,1%	29,6%	41,9%	28,6%	30,0%	10,0%	29,4%
		Row Response %	29,3%	27,6%	26,0%	10,6%	3,3%	2,4%	,8%	100,0%
	3,00 Dirigentes desportivos	Cases	51	33	23	5	5	1	3	121
		Col Response %	34,5%	34,0%	21,3%	16,1%	35,7%	10,0%	30,0%	28,9%
		Row Response %	42,1%	27,3%	19,0%	4,1%	4,1%	,8%	2,5%	100,0%
	4,00 Médicos e Farmaceuticos	Cases	6	2	2	4				14
		Col Response %	4,1%	2,1%	1,9%	12,9%				3,3%
		Row Response %	42,9%	14,3%	14,3%	28,6%				100,0%
Total	Cases		148	97	108	31	14	10	10	418
	Col Response %		126,4%	138,1%	124,1%	148,4%	135,7%	120,0%	120,0%	130,1%
	Row Response %		44,7%	32,1%	32,1%	11,0%	4,5%	2,9%	2,9%	130,1%

Q5 – Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os maiores corruptos?

Nas varias organizações, quem são os maiores corruptos

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Os Dirigentes	288	68,9	68,9	68,9
	2,00 Os funcionários	12	2,9	2,9	71,8
	3,00 Ambos	118	28,2	28,2	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade						Classe Social				
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Group Total	1,00 18 a 24 anos	2,00 25 a 34 anos	3,00 35 a 44 anos	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Group Total	1,00 Classe A	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Group Total
Nas varias organizações, quem são os maiores corruptos	1,00 Os Dirigentes	Count	150	138	288	55	54	49	49	81	288	51	79	112	43	285
		Col %	69,8%	68,0%	68,9%	75,3%	71,1%	68,1%	77,8%	60,4%	68,9%	73,9%	74,5%	63,3%	68,3%	68,7%
		Row %	52,1%	47,9%	100,0%	19,1%	18,8%	17,0%	17,0%	28,1%	100,0%	17,9%	27,7%	39,3%	15,1%	100,0%
	2,00 Os funcionários	Count	4	8	12	1	3	4	2	2	12	5	2	2	3	12
		Col %	1,9%	3,9%	2,9%	1,4%	3,9%	5,6%	3,2%	1,5%	2,9%	7,2%	1,9%	1,1%	4,8%	2,9%
		Row %	33,3%	66,7%	100,0%	8,3%	25,0%	33,3%	16,7%	16,7%	100,0%	41,7%	16,7%	16,7%	25,0%	100,0%
	3,00 Ambos	Count	61	57	118	17	19	19	12	51	118	13	25	63	17	118
		Col %	28,4%	28,1%	28,2%	23,3%	25,0%	26,4%	19,0%	38,1%	28,2%	18,8%	23,6%	35,6%	27,0%	28,4%
		Row %	51,7%	48,3%	100,0%	14,4%	16,1%	16,1%	10,2%	43,2%	100,0%	11,0%	21,2%	53,4%	14,4%	100,0%
Group Total	Count		215	203	418	73	76	72	63	134	418	69	106	177	63	415
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		51,4%	48,6%	100,0%	17,5%	18,2%	17,2%	15,1%	32,1%	100,0%	16,6%	25,5%	42,7%	15,2%	100,0%

Versus região

			Região							
			1,00 Norte	2,00 Centro	3,00 Lisboa	4,00 Alentejo	5,00 Algarve	6,00 Açores	7,00 Madeira	Group Total
Nas varias organizações, quem são os maiores corruptos	1,00 Os Dirigentes	Count	108	65	67	20	12	8	8	288
		Col %	73,0%	67,0%	62,0%	64,5%	85,7%	80,0%	80,0%	68,9%
		Row %	37,5%	22,6%	23,3%	6,9%	4,2%	2,8%	2,8%	100,0%
	2,00 Os funcionários	Count	6	3	3					12
		Col %	4,1%	3,1%	2,8%					2,9%
		Row %	50,0%	25,0%	25,0%					100,0%
	3,00 Ambos	Count	34	29	38	11	2	2	2	118
		Col %	23,0%	29,9%	35,2%	35,5%	14,3%	20,0%	20,0%	28,2%
		Row %	28,8%	24,6%	32,2%	9,3%	1,7%	1,7%	1,7%	100,0%
Group Total	Count		148	97	108	31	14	10	10	418
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		35,4%	23,2%	25,8%	7,4%	3,3%	2,4%	2,4%	100,0%

Q6 – E já alguma vez corrompeu alguém, garantimos a total confidencialidade das suas respostas?

Já alguma vez corrompeu alguém

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00 Sim já corrompeu	4	1,0	1,0	1,0
	2,00 Não corrompeu	414	99,0	99,0	100,0
	Total	418	100,0	100,0	

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade						Classe Social				
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Group Total	1,00 18 a 24 anos	2,00 25 a 34 anos	3,00 35 a 44 anos	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Group Total	1,00 Classe A	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Group Total
Já alguma vez corrompeu alguém	1,00 Sim já corrompeu	Count	1	3	4				2	2	4		1	2	1	4
		Col %	,5%	1,5%	1,0%				3,2%	1,5%	1,0%		,9%	1,1%	1,6%	1,0%
		Row %	25,0%	75,0%	100,0%				50,0%	50,0%	100,0%		25,0%	50,0%	25,0%	100,0%
	2,00 Não corrompeu	Count	214	200	414	73	76	72	61	132	414	69	105	175	62	411
		Col %	99,5%	98,5%	99,0%	100,0%	100,0%	100,0%	96,8%	98,5%	99,0%	100,0%	99,1%	98,9%	98,4%	99,0%
		Row %	51,7%	48,3%	100,0%	17,6%	18,4%	17,4%	14,7%	31,9%	100,0%	16,8%	25,5%	42,6%	15,1%	100,0%
Group Total	Count		215	203	418	73	76	72	63	134	418	69	106	177	63	415
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		51,4%	48,6%	100,0%	17,5%	18,2%	17,2%	15,1%	32,1%	100,0%	16,6%	25,5%	42,7%	15,2%	100,0%

Versus região

			Região							
			1,00 Norte	2,00 Centro	3,00 Lisboa	4,00 Alentejo	5,00 Algarve	6,00 Açores	7,00 Madeira	Group Total
Já alguma vez corrompeu alguém	1,00 Sim já corrompeu	Count	3		1					4
		Col %	2,0%		,9%					1,0%
		Row %	75,0%		25,0%					100,0%
	2,00 Não corrompeu	Count	145	97	107	31	14	10	10	414
		Col %	98,0%	100,0%	99,1%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,0%
		Row %	35,0%	23,4%	25,8%	7,5%	3,4%	2,4%	2,4%	100,0%
Group Total	Count		148	97	108	31	14	10	10	418
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		35,4%	23,2%	25,8%	7,4%	3,3%	2,4%	2,4%	100,0%

Q7 – E que classe profissional foi a que corrompeu?

Que classe profissional foi a que corrompeu

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2,00 Funcionários das Finanças	1	,2	25,0	25,0
	6,00 Funcionários ligados a Centros de Saúde/Hospitais	3	,7	75,0	100,0
	Total	4	1,0	100,0	
Missing	System	414	99,0		
Total		418	100,0		

Versus sexo/Idade/Classe Social

			Sexo			Idade			Classe Social			
			1,00 Feminino	2,00 Masculino	Group Total	4,00 45 a 55 anos	5,00 Mais de 55 anos	Group Total	3,00 Classe C1	4,00 Classe C2	5,00 Classe D	Group Total
Que classe profissional foi a que corrompeu	2,00 Funcionários das Finanças	Count		1	1		1	1			1	1
		Col %		33,3%	25,0%		50,0%	25,0%			100,0%	25,0%
		Row %		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%			100,0%	100,0%
	6,00 Funcionários ligados a Centros de Saúde/Hospitais	Count	1	2	3	2	1	3	1	2		3
		Col %	100,0%	66,7%	75,0%	100,0%	50,0%	75,0%	100,0%	100,0%		75,0%
		Row %	33,3%	66,7%	100,0%	66,7%	33,3%	100,0%	33,3%	66,7%		100,0%
Group Total	Count		1	3	4	2	2	4	1	2	1	4
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		25,0%	75,0%	100,0%	50,0%	50,0%	100,0%	25,0%	50,0%	25,0%	100,0%

Versus região

			Região		
			1,00 Norte	3,00 Lisboa	Group Total
Que classe profissional foi a que corrompeu	2,00 Funcionários das Finanças	Count	1		1
		Col %	33,3%		25,0%
		Row %	100,0%		100,0%
	6,00 Funcionários ligados a Centros de Saúde/Hospitais	Count	2	1	3
		Col %	66,7%	100,0%	75,0%
		Row %	66,7%	33,3%	100,0%
Group Total	Count		3	1	4
	Col %		100,0%	100,0%	100,0%
	Row %		75,0%	25,0%	100,0%

Apêndice II

Contributos para a História da Corrupção Portuguesa

Contributos para a História da Corrupção Portuguesa

Os Impérios, desde a Mesopotâmia (2300 a.C.) até à hiper potência americana, de Nabucodonosor a George W. Bush, começam e acabam da mesma maneira. À sua nascença, ontem como hoje, nota-se o apetite pelo poder, o desejo de riqueza, o orgulho passional de auto-afirmação[182] e [183].

Quanto ao fim dos Impérios, eles mostram sempre a emergência de forças desagregadoras, quantas vezes criadas pelos próprios Impérios – como aconteceu com Roma e os romanizados que a destruíram –, revoltadas contra a aparência ilusória de um poder que já não é mas que parece [184] e [185].

---

[182] O historiador britânico Arnold Joseph Toynbee (4 de Abril de 1889 - 22 de obre de 1975), especialista em filosofia de história, estabeleceu uma teoria cíclica sobre o desenvolvimento das civilizações. Segundo Toynbee, as civilizacões não são senão o resultado da resposta de um grupo humano aos desafíos que sofre, sejam naturais ou sociais. De acordo com esta teoría, uma civilizacão cresce e prospera quando a sua resposta a um desafío não só tem êxito, como estimula uma nova série de desafíos; una civilizacão decai como resultado da sua impotência frente aos desafios que se apresentam. Deu grande importância aos factores religiosos na formulacão das respostas aos desafíos. Fruto desta teoría, Toynbee negou o determinismo na evolucão das civilizaciones, negando que estas devam perecer necessariamente (em aberta oposicão a historiadores como Oswald Spengler), e defendendo que podía esperar-se que a moderna civilizacão ocidental pudesse escapar à norma geral da decadência das civilazacões. A sua obra mais conhecida e influente é, sem dúvida, *Um estudo da História* (*A Study of History)*, doze volumes escritos entre 1934 e 1961) onde descreve e aplica o seu conceito de desenvolvimento das civilizacões.

[183]Por seu lado, Oswald Spengler (Bad Blankenburg, 29 de Maio de 1880 - Munich, 8 de Maio de 1936), filósofo e matemático alemão, formado nas universidades de Halle, Munich y Berlín, na sua obra *La decadencia de Occidente* (1er volume 1918 e 2º volume 1923) alega que o desenvolvimento das civilizações segue um modelo cíclico reconhecível. Spengler, entre outros, teve influência nos escritos de Georg Henrik von Wright sobre a nossa sociedade actual. Spengler foi a influência nodal de Francis Parker Yockey, que escreveu *De Imperium* como desenvolvimento d`*A decadência do Ocidente*.

[184] Importa tomar em consideração igualmente as análises de Vilfredo Pareto. Ao estudar a distribuição da riqueza e das rendas estabeleceu a chamada "lei de Pareto", segundo a qual a desigualdade económica é inevitável em qualquer sociedade. Neste particular a Historia dos Impérios não pode deixar de tomar em consideração o papel das elites daqueles que não se sentiam servidos. A emergência de novas elites que o velho império não soube incorporar surge assim como condicionante da mudança. Esta teoria, bem como a análise das teses marxistas é exposta em "New Theories of Economics ", 1897, *JPE,*

[185] *Consultado em 11 de Julho de 2006 em:* http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Pareto.htm

Há três tipos de Impérios na história da humanidade:

(1) um primeiro, que se afirma na guerra e na conquista, corresponde a Épocas em que o poder atrai poder e pela conquista, a violência e a ocupação se consegue a imposição de uma nova ordem: é o caso de Alexandre da Macedónia, Napoleão ou de Hitler, nas suas conquistas para leste;

(2) um segundo, que parte do vigor de um povo que, para fugir do anonimato individual, consegue fazer emergir um projecto colectivo imperial de unidade imperial de gentes diversas, em nome de uma utopia civilizacional. É o caso do Império Romano, em que depois das escaramuças iniciais, os povos romanizados queriam pertencer ao Império e, mesmo mil anos depois da sua queda, ainda Napoleão se reivindicava como seu herdeiro, depois de Carlos Magno o ter feito também. É o Império da cristandade, que só sobreviveria, diz a lenda, no Sacro Império Romano Germânico, mito que persiste ainda na actualidade da União Europeia.

(3) um terceiro, esse nós conhecemos bem, é o Império da "boa vida e da melhor morte". Chamar-lhe-iamos «o Império do Abandono» ou do «Encantamento» ou da corrupção, como o «dinheiro (...) que se converte em carvões», como denuncia o Soldado de Diogo do Couto, que «veio por canos infernais» e «o mais dele é de sangue de inocentes»[186]. Neste caso o abuso e a corrupção fazem emergir as velhas rivalidades e agravam mesmo as antigas dissidências, procurando colonizados ou oprimidos razões para o ódio ao opressor negligente. É o caso da União Soviética[187] modernamente, mas,

(4) também, de Bizâncio, dos Impérios Otomano e Austro-Húngaro[188] e, sobretudo, do Império Marítimo Português (1415-1825)[189],[190] e dos Impérios Coloniais posteriores.

---

[186] (Couto, 1980, p. 25)

[187] Kissinger, H. (2003) *Anos de Renovação.* (pp. 701 e ss). Lisboa: Gradiva.

[188] Hobsbawm, E. G. (1990). *A Era do Império 1875-1914*. Lisboa: Editora Presença.

[189] Bethencourt, F. & Chaudhuri, K, (1998). *História da Expansão Portuguesa.* (5 volumes). Lisboa: Círculo de Leitores.

[190] Subrahmanyam, S. (1995). O *Império Asiático Português 1500-1700*. Viseu/Lisboa: Difel.

É sobre esta última categoria de Império que se torna evidente como o enriquecimento por qualquer meio acaba por fragilizar o propósito político e por conduzir ao empobrecimento dos Impérios.

Mas, mais do que isso, a corrupção e o contrabando, ou seja, a economia paralela, acabam por reduzir a potencialidade empreendedora e civilizacional que todos os Impérios têm, ainda que, como aconteceu com o Império Português no Oriente, seja o cimento que permite aos soldados sobreviver e ao Império manter a sua aparência. Mais que a «arte de furtar», a economia paralela e o contrabando e a corrupção, que a permitem, são a «arte de sobreviver», senão mesmo a verdadeira razão de tão grande longevidade da presença portuguesa no Oriente. Só assim foi possível absorver e manter gerações sucessivas de aventureiros e soldados lançados na rota da Índia e nos caminhos do Império do Oriente, diante de uma Coroa que pagava «mal, tarde ou nunca» ou ainda «a que não pagam o que se lhes deve por não haver dinheiro» (Couto, 1980, p.43)[191]. O Império Oriental Português tem, portanto, especificidades que estão logo patentes na sua origem e que subsistiram pelo menos até aos anos cinquenta do século passado.

Uma das diferenças essenciais entre o Império Oriental Português e o Império Ocidental Espanhol [passado o período das conquistas] é que o primeiro tinha um notório aparelho militar, enquanto o segundo era essencialmente um império civil (Boxer, 2001, p.287)[192].

O sistema social português era peculiar, em particular na Índia, onde havia «soldados e casados» e que começou logo a ser implementado por Afonso de Albuquerque (Bouchon, 2000, pp. 227- 229) [193], muito embora ainda que discretamente cada indiano fosse um inimigo nosso[194].

No meio da matança[195] na conquista da Goa, Afonso de Albuquerque só foi misericordioso com algumas mulheres: «Aqui se tomaram algumas mulheres alvas e de bom parecer, e alguns homens limpos que quiseram casar com elas e ficar aqui nesta terra (...) haverá aí 400 almas (...)»[196].

---

[191] Couto, D. (…/1980). *O Soldado Prático. (*3.ª edição). Lisboa: Sá da Costa.

[192] Boxer, C.R. (1969-2001). *O Império Marítimo Português 1415-1825.* Lisboa: Edições 70.

[193] Bouchon, G. (2000). *Afonso de Albuquerque – O Leão dos Mares da Ásia. (*2.ª ed.). Lisboa: Quetzal Editores.

[194] (Bethencourt & Chaudhuri, 1998, vol. 1, pp. 171-280).

Os «casados», assim se chamaram os portugueses que casaram com as mouras, logo passaram a proprietários dos imóveis e pertences dos mortos.

Afonso de Albuquerque, não só começou de imediato a proteger uma política de fixação e miscigenação, como ainda a incentivou, vindo a permitir aos degradados apagarem o seu passado e recomeçarem vida nova.

Convidava, ao mesmo tempo, hindus para postos administrativos e militares, sem sequer impor a conversão ao cristianismo, lançando os fundamentos de uma nova sociedade, onde apenas os muçulmanos eram excluídos.

Ninguém ia para a Índia por conta própria. Iam sempre ao serviço do Rei de Portugal, que, ainda por cima, com as prerrogativas do Padroado do Oriente – concedidas pelos Papas Bórgias, mais preocupados com os turcos no Mediterrâneo e a guerra na Europa, do que com a evangelização do resto do novo mundo – e como mestre da Ordem de Cristo, haveria de controlar também os rendimentos e as nomeações eclesiásticas e movimentos missionários, no Império, conseguindo mesmo que nenhum eclesiástico pudesse partir para o Império sem sua autorização e apenas em barco português [fazendo mesmo o Marquês de Pombal notar que o Rei de Portugal se achava acima do Bispo de Goa, como se de um núncio papal se tratasse para os negócios da fé do nosso Império].

Durante três séculos os portugueses que partiam de Lisboa, ou eram soldados ao serviço da Coroa, ou clérigos ao serviço do dito Padroado[197].

Os fidalgos ou soldados que casavam depois de chegados à Índia eram normalmente dispensados do serviço real, se o desejassem, fixando-se como cidadãos e comerciantes. Eram estes os

[195] Ninguém se espantou com o massacre no dia seguinte ao da conquista de Goa, pois essa era a prática dos soberanos da Ásia, como Mahmud Bagartha, durante as campanhas do Rajasthan ou o Xá Ismael ou o Imperador de Vijayanagar nas províncias rebeldes.

[196] Albuquerque a D. Manuel, *Cochim,* 1 de Abril de 1512

[197] (Boxer, 2001, p. 288).

«casados», sendo os restantes europeus soldados, até casarem, morrerem, desertarem ou ficarem incapacitados.

Dos que partiam eram raros os que voltavam a Lisboa, até porque tinham de pagar a viagem de regresso e precisavam de autorização do vice-rei.

Muitos ficavam para sempre, pedindo a devida recompensa à Coroa, pelos anos de serviço, normalmente paga sob a forma da doação de um cargo.

Ia-se para a Índia para enriquecer e, nessas comissões, os benefícios poderiam ser enormes. Como refere Diogo do Couto: «– Senhor lembro-vos que ides entrar na mercê que el-rei voz fez por vossos serviços e que nela podeis ganhar o céu, como eu neste hábito, com estas cousas. Ao que ele respondeu ao fidalgo: – Padre meu, eu hei-de fazer o que os outros capitães fizeram; se eles foram ao inferno, lá lhe hei-de ir ser companheiro» [198].

Refere Georg Schurhammer (Schurhammer, 1992, Vol.3, p.71),[199], que um comerciante português que regressou da China com S. Francisco Xavier, João Rodrigues de Carvalho, perdeu todos os haveres num naufrágio e regressara à indigência, especialmente porque se lhe devia o salário dos três últimos anos, durante os quais havia prestado bom serviço ao seu rei.

Apesar da natureza militar do Império Marítimo Português, só muito tarde é que começou a haver a estrutura de um exército regular. O que subsistia eram pequenas unidades, mobilizadas para campanhas e objectivos militares específicos. Mas, ninguém escondia o propósito de que o maior objectivo [apesar da coroa ter andado sempre de mão dada com a obra missionária e esta ser um projecto nacional, identificado com o projecto imperial e comercial] era mesmo o de enriquecer.

Porém, muitos dos embarcados chegavam à Índia e tinham que esperar, por mais de um ano, pelo soldo, mantimento ou ordenado que chegava «mal, tarde ou nunca», sendo entregues à súbita pobreza, como mendigos e vagabundos[200], ou entravam ao serviço de algum fidalgo, ou

[198] (Couto, 1980, p. 26).

[199] Schurhammer, G. (1992). *Francisco Javier – Su Vida y su Tiempo*. Pamplona: Governo de Navarra/ Companhia de Jess – Arzobispado de Pamplona.

[200] Mas aristocratas também, como o fidalgo Martin Afonso de Souza. Martin Afonso de Sousa (Vila Viçosa, Portugal, 1500 - 1571), nobre e militar portugués. Na juventude estudou Matemáticas, Cosmografía e Navegación. Foi

arranjavam uma mulher casada ou não que os sustentasse. É destes vagabundos que se vai fazer um Império paralelo, de interesses e comércio, desde a costa de Sofala até às Molucas, bem mais representativo e estável que o Império oficial do Oriente, com sede em Goa, e onde se haveria de impor a nossa tradição municipal e o modelo assistencial das Misericórdias portuguesas.

Esse «Império da Sombra» era, por natureza, dissimulado como o correio português da Índia, António Jorge da Cruz, enviado por terra a El-Rei porque os barcos holandeses pirateavam no Índico e havia risco de perda: «E de reino para reino mudava sempre de vestuário. Para a Pérsia trajava de persa e para a Turquia de turco. E, chegado a Constantinopla, lhe foi dito por um turco, com voz quase ameaçadora: «Tu és criscievole, tu sei Cristiano? (...) «e ele imediatamente lhe respondeu à letra: «Tu é que és cristão!» e assim se viu livre dele»[201].

A preocupação, que inicialmente foi a de controlar todo o tráfico, graças à superioridade militar, acabou depois por ser uma necessidade de controlar os próprios «casados», que se misturaram com o Oriente e criaram os seus próprios circuitos paralelos, à custa da corrupção dos mercados e dos privilégios privados que acabaram por usufruir.

De notar a clara consciência de que, por processos lineares, os portugueses não conseguiam controlar o negócio paralelo e ilegal da pimenta já em 1561, quando o vice-rei da Índia escreve ao Rei D. Filipe I: «V.A. há-de saber que é coisa muito antiga a guerra do Çamorym com el-rei de Cochim e os reis desta pimenta[202]: uns fazem «língua» com um e outros com outro. (...) Dizem-

---

nomeado pagem do Duque de Braganza e, mais tarde, do infante Don Juan, príncipe herdeiro. Ao subir al trono, Juan III, nomeou-o para funções de prestígio, como o comando da expedição de 1530 al territorio brasileiro. Na perspectiva de historiografía tradicional da Historia de Brasil considera-se esta expedicão como a primeira expedicão colonizadora de Brasil. O Regimento que teve Martin de Souza permite comprender que o principal objetivo de sua missão era colocar assentamentos portugueses na bacia do río de la Plata, o que não alcançou dado ter naufragado na região. Como descobridor, en 1532, com a ajuda João Ramalho, fundou São Vicente, a primera cidade brasileira. Combateu os corsarios franceses no litoral e foi agraciado pela Coroa portuguesa com dois lotes de terras no Brasil: a Capitanía de São Vicente. Martin Afonso de Sousa não permaneceu no Brasil para administrar suas terras. Nomeado capitão do Mar das Indias (1533), fue encargado de proteger as possessões de Portugal no Oriente. Desta forma defendo a Feitoria de Diu contra mouros e hindus, derrotou o rajá de Calcuta e combateu os corsarios que saqueavam as embarcaciones portuguesas na região. Vitorioso, foi nomado vice-rei das Indias por Juan III (1542). Existe alguma controversia relativamente ao fim de sua carreira. Algunos historiadores afirmam que retornou a Portugal em 1545, convirtendo-se num de los membros do Conselho de Estado. Outros sustentão, como Teotónio de Souza, que foi chamado de volta sob a acusación de desvío de dinheiro de la Coroa e enriquecimento ilícito, mantendo-se afastado da vida pública até morrer.

[201] Ferreira, G. (1953). *Relação da Viagem de Um Correio do Vice-Rei das Índias Orientais a Sua Majestade.* (Expedido de Goa, no primeiro de Janeiro de 1608). Lisboa: CTT.

[202] O «Rei da Pimenta» ou de VatakkumKur tinha o seu reino a este de Cochim.

me que este Çamoryn tem uns cartazes do tempo de D. Afonso (...), e anda a comprar a pimenta e da por ela a três cruzados. Como espera V.A. de a achar por nove tostões, se há quem de por ele mais na mesma terra? Item mais que o preço, que lhe V.A. saiba dar, abate algum tanto na baixa da moeda. (...) E porque vi que estas compras e vendas que se fazem nestes rios não se podem evitar de todo, determinei de lhe armar no mar e desespera-los de terem salvação por nenhuma parte; e desta maneira muitos cristãos que compram esta pimenta, como saberão que hão-de ter ali o seu dinheiro empregados em se valerem dele para outros tratos, não no quererão ter metido na pimenta, e os donos desta pimenta, sabendo que lhe tenho as portas tomadas por não poderem levá-la para parte alguma, que hão-de fazer senão vendê-la?» (wicki, 1959, p. 15) [203].

No século XVII, o padre António Vieira, principal conselheiro do Rei D. João IV e contemporâneo do putativo autor da "Arte de Furtar", já havia proposto a criação de uma Companhia Real para o Brasil e outra para a Índia, que haveriam de ficar com o monopólio daqueles negócios, à semelhança das companhias espanholas e holandesas[204]. A ideia do comerciante era, no Portugal católico de então, a de um indivíduo parasitário e explorador, oriundo da classe média e decidido a enriquecer à custa dos seus semelhantes.

Apesar da Coroa incentivar o comércio ultramarino, a começar pelas leis para estimular a marinha nacional e os seguros marítimos no reinado de D. Fernando (1377-1380), este preconceito persistiu durante séculos ao longo dos reinados das Casas de Avis e Bragança, que se intitulavam "senhores do Comércio" da Índia, Etiópia, Arábia, Pérsia, etc.

C. R. Boxer cita, sobre a persistência de tais preconceitos, os protestos dos comerciantes de tecidos de Lisboa, em 1689: «Sem comércio não há nenhum país que não seja pobre, nem nenhuma república que não passe fome. E, no entanto, nesta cidade capital de Vossa Majestade, os mercadores são tão pouco favorecidos e o comércio tão desprezado, que não só todos os indivíduos se desencorajam de vir a ser mercadores, mas também todos os homens de coragem recusam ter seja o que for a ver com ele, porquanto vêem com os seus próprios olhos que, no conceito dos portugueses, um mercador não é superior a um carregador de peixe. Esta é a razão pela qual há tão poucos mercadores portugueses neste reino e porque pululam aqui tantos

[203] Wicki, J.S.J. (1959). Duas Cartas Oficiais de Vice-Reis da Índia. Escritas em 1561 e 1564, Separata da revista *STVDIA*. (n.º 3) Lisboa: Centro de Estudos Históricos Ultramarinos.

[204] (Bethencourt & Chaudhuri, 1998, Vol. 3, pp 47-48 e 89-100).

estrangeiros de todas as nações, que são as sanguessugas de todo o dinheiro de Vossa Majestade e os monopolistas e açambarcadores de riqueza nacional»[205].

Este preconceito antimercantil, de que se queixam, mais tarde, em Cortes, os representantes do Terceiro Estado, evidencia-se também no ultramar onde negreiros e comerciantes continuam, mesmo depois de abandonado o serviço à Coroa, a ostentar os títulos militares e outros honoríficos para disfarçar as suas actividades mercantis.

Mas, era uma exigência do sistema político e económico dominante, certamente vinculado aos tratados internacionais que os cristãos transformaram em *ius gentium* (Saldanha, 2005. p. 116)[206], mas na prática sempre controlado por um Estado incapaz de conter a despesa pública no limite das suas receitas fiscais e dos benefícios dos seus monopólios. Uma vez que a Coroa não conseguia pagar salários adequados aos seus funcionários, estes estavam, senão expressa, pelo menos tacitamente, autorizados a negociar por conta própria, como complemento dos salários.

Esta autorização partia do pressuposto de que os monopólios do Rei não seriam afectados e que preferencialmente seriam escolhidos os mecanismos oficiais. A Coroa chegou mesmo a autorizar monopólios de comércio a capitães ou governadores, contra uma renda. Daí o abuso e os governadores e capitães muitas vezes se tornavam sócios de sociedade comanditários de empresas mercantis ou usurários significativos, conforme denuncia Diogo do Couto, no *Soldado Prático*, ou um jesuíta contemplativo na *Arte de Furtar*[207].

Diz Winius que «se os reis em Portugal se afastavam dos cidadãos, o mesmo se passou com os vice-reis na Índia» (...). «Os vice-reis do tempo de Couto só se preocupavam em promover uma certa prosperidade: a sua. Apesar de haver, por exemplo, um único provedor-mor, a justiça era célere, conta Couto; e por vezes pernas acima» [sendo os seus mecanismos devidamente «lubrificados»] (Winius, 1994, pp. 56 e 57)[208].

---

[205] (Boxer, 2001, p. 308)

[206] Saldanha, A. V. (2005). *Iustum Imperium – Dos tratados como fundamento do Império dos Portugueses no Oriente.* Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.

[207] Importa aqui uma advertência: a lenda negra da colonização portuguesa da Índia tem sido contestada recentemente pelos trabalhos de António Vasconcelos de Saldanha que explica como os tratados, e não a corrupção, foram o fundamento do Império Português do Oriente. Sem partilhar a posição ideológica que foi moda na segunda metade do século XX de reduzir a agressividade, a violência e a corrupção aos ocidentais colonizadores, aceitando, portanto, o papel civilizador, pelo menos em matéria de Direito do nosso *Iustum Imperium*, não devemos cair no erro inverso de glorificar a colonização deixando de lado a documentação entretanto trabalhada.

[208] Winius, G. D. (1994). *A Lenda Negra da Índia Portuguesa. Diogo do Couto, os seus contemporâneos e o "Soldado Prático"*. Lisboa: Antígona.

Mas a maioria dos rendimentos nesse tempo dos governadores da Índia, segundo Couto, advinha de uma série de práticas, como, por exemplo, a venda de postos públicos. Dois franceses, Francois Pyrard e Jean Mocquet, convencem-se de que esses dignitários chegam a acumular, durante o tempo de serviço, uma fortuna entre os 600 mil e o milhão de cruzados.[209] C. R. Boxer [210] diz que «nem todos os governadores coloniais eram tão corruptos nem tão cínicos como D. Álvaro de Noronha, o capitão de Ormuz em 1551. Gabava-se que, uma vez que o seu predecessor, um descendente da família Lima, havia obtido um lucro de 140.000 pardaus com o cargo, ele conseguiria certamente, como Noronha, ultrapassá-lo, obtendo um lucro muito maior».

É certo que nem todos os funcionários e governadores do Império eram corruptos, mas essa era a convicção generalizada. Quando D. João IV perguntou ao Padre António Vieira, se a colónia do Maranhão-Pará não devia ser dividida em dois Governos, o jesuíta aconselhou-o a deixar as coisas como estavam «porque um ladrão num cargo público é um mal menor do que dois». Onde há monopólios há corrupção. Couto diz que «onde há muito médicos, também há muitas maleitas»[211].

D. João V fez, por decreto de Setembro de 1720[212], uma tentativa moralizadora de impedir os altos funcionários da Coroa e do Exército de fazerem comércio, proibindo-os de se dedicarem a tal prática, seja por que razão fosse, directa ou indirectamente.

O decreto não cumpriria o seu propósito, até porque como o próprio duque do Cadaval advertira nos debates preliminares, não haveria ninguém disposto a servir o Império em terras tão distantes e insalubres, se não houvesse o estímulo da riqueza.

O decreto acabou por ser mais um estímulo ao comércio paralelo, com nomes falsos e alimentando uma rede de tráfico de influências que tornavam ainda mais incompetente a administração comercial dos portugueses no Oriente [213].

---

[209] (Winius, *1994,* pp. 66 e 67)

[210] (Boxer, 2001, p. 313)

[211] (Boxer, 2001, p. 313)

[212] Serrão, J.V. (1982). *História de Portugal.* (Vol. 5). Lisboa: Editorial Verbo.

[213] (Boxer, 2001, p. 314)

Um sistema que não funcionava e que levava a generalizações:

(1) S. Francisco Xavier[214] queixava-se que os portugueses logo que atravessavam o Cabo apreendiam a conjugar o verbo *rapio* em todos os seus tempos e modos;

(2) Couto por seu turno sabia bem qual era o mal da Índia: todos faziam «chatinagem», em vez de andar com a espada na mão. A falta de controlo e sobretudo os atrasos das prestações reais e dos pagamentos acabavam por justificar os brandos e corruptos costumes. A administração não pagava, logo o tráfico ilegal e a corrupção eram tolerados, na medida da falta de autoridade do Estado, ou mesmo da sua ausência.

Mercadores, monopolistas, contrabandistas e corruptos são parte de uma equação que explica privilégios e misérias desse império colonial português. Finalmente, tudo isto conduz à providência da injustiça[215].

Boxer diz que Gaspar Correia, durante algum tempo secretário de Afonso de Albuquerque e que passou a vida inteira no Oriente, escreveu uma eloquente denúncia da falta de justiça do seu tempo, a qual foi repetida por Diogo do Couto e por muitos outros homens honestos e íntegros nos séculos XVII e XVIII.

> «O maior de todos os males é a justiça não ser feita ao povo: por que os capitães das fortalezas da Índia são indivíduos acima do povo, poderosos devido à autoridade que lhes é concedida pelo rei, e assumem, eles próprios, poderes ainda maiores. Cometem acções muito vis, como o rei muito bem sabe, tais como roubos, injúrias, assassínios, violações, adultérios com mulheres casadas, viúvas, virgens, órfãs, e concubinagens públicas, praticando tais vilezas sem medo de Deus nem do rei, sobre cristãos, muçulmanos, hindus, nativos e estrangeiros. E, tal como eles, também se comportam assim os juízes da Coroa, os magistrados, os beleguins e os funcionários do Tesouro. Nada disto aconteceria se o rei ordenasse que um governador da Índia fosse publicamente executado num cais de Goa, com a proclamação de que o rei tinha ordenado»[216].

[214] Boschi, C. (1998) O enquadramento religioso da expansão marítima portuguesa (In Bethencourt & Chaudhuri, 1998, Vol. 2, pp 388).

[215] (Boxer, 2001, p. 149)

[216] (Boxer, 2001, p. 149)

Não havendo lugar à recompensa da salvação por uma determinada conduta de vida, nem sequer o discurso puritano do racionalismo económico que triunfaria a partir do século XVII e XVIII, sobretudo no Novo Mundo, acabava-se por permitir a corrupção e o enriquecimento abusivo no Império, como paga pelos trabalhos que o rei não pagava. Porém, com base no direito filipino todos os ocupantes de cargos de responsabilidade eram sujeitos ao processo de residência, bastando para tanto a mera denúncia.

Não estando feito o levantamento da fortuna dos vice-reis, o certo é que muitos deles acabaram por ser condenados e presos, quando não morriam no mar, antes de chegarem à Metrópole, ou não tinham ligações fortes ao Rei[217]. As «devassas as residências» estavam entre os instrumentos privilegiados das condenações e a sua extinção estava no topo das revindicações dos governadores[218].

As Ordenações Afonsinas permitiam ainda no título XXXIIII e seguintes[219]as devassas[220] por denúncia que abriam o processo instrutório no direito antigo e que foram instrumento para aplicar a justiça depois da corrupção permitida. Basicamente inquire-se o procedimento do funcionário enquanto esteve no cargo.

Como método preventivo, que já vinha do direito espanhol e seria depois transcrito para as nossas Ordenações[221], os Alcaides-Mores dos Castelos «não devem ser muito pobres para que não haja cobiça de enriquecer daquilo que lhe derem para manutenção do castelo».
Este era um cuidado que se haveria de ter também na escolha dos vice-reis e governadores, lugares de prestígio e riqueza que os nobres disputavam, mas que acabaram por não ser expediente de enriquecimento para muitos, muito embora a maioria das famílias aristocráticas nacionais tivessem trazido da Índia e da Ásia proventos.

---

[217] Houve também excepções, como, segundo alguns, Martins Afonso de Souza

[218] (Couto, 1980, pp. 23-24 e 52)

[219] «Que tirem inquirições devassas sobre as mortes, furtos e roubos, tanto que forem feitos» (*Ordenações Afonsinas*, (Livro V). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkien).

[220] Devassas eram uma espécie de primeiro acto processual, que se traduzia no inquérito preliminar, através da recolha de depoimentos no «livro de devassas» que poderia depois dar origem a um processo judicial, nomeadamente em tribunais civis ou eclesiásticos

[221] *(Ordenações Afonsinas*, s/d, Livro I, Título LXII, 3 Item., p. 350).

Uma abordagem à história da corrupção em Portugal é elucidativa para a conclusão que a corrupção pode estar associada à natureza do próprio Estado, o que, aliás, se insere numa certa lenda negra da expansão portuguesa na Índia e no Brasil.

A alternância entre o poder organizado que permite a corrupção e, por outro lado, a própria desordem, no poder político, que sempre transforma as oligarquias em arrendatárias do poder, impondo a sua lógica privativa sobre os interesses nacionais (lógica mafiosa) esteve antes presente também na História de Portugal.

Os portugueses sempre viveram este drama: o País é inviável e não existe solução interna[222]. Mesmo nos períodos excepcionais em que, com recursos à polícia ou à tecnocracia, os portugueses quiseram colocar a casa em ordem, não conseguiram e apenas agravaram as assimetrias entre ricos e pobres, muitas vezes criando uma oligarquia que passou a constituir ela mesmo uma ameaça ao Estado, que antes, era corrupto[223].

Momentos de ditadura, como o cabralismo[224], o de João Franco[225], Sidónio[226]e depois Salazar[227], acabaram sem glória ou desfizeram-se, apesar de terem conseguido crescimento económico e

[222]Vibrara a política comercial dos descobrimentos um golpe fatal na agricultura. A pequena nobreza rural trocara pela Índia fascinados os solares e as herdades patrimoniais. Abandonada à população misérrima dos campos, a indústria agrária – que a agitação das guerras e a deficiência de braços nunca haviam permitido que atingisse alto grau de prosperidade – entrara a definhar. A fome assolava o reino com periodicidade assustadora, desde que os navios, navegando sob o talismãs da cruz, haviam alcançado os empórios asiáticos, ante que se completasse o povoamento dos desertos alentejanos", in Dias, C.M. (1922). A Metrópole e suas conquistas nos reinados de D. João III, D. Sebastião e Cardeal D. Henrique. *História da colonização portuguesa do Brasil*. (Edição Monumental comemorativa do primeiro centenário da Independência do Brasil). Porto: Litografia Nacional

[223] Também,"apesar do ouro e da prata trazidos da América pelos espanhóis, Carlos V, como D. João III, lutava com tremendos embaraços financeiros, (Dias, 1922, p.14).

[224] «A política de Costa Cabral era a política o chamado *juste milieu,* um centro equidistante dos extremos exteriores à Monarquia Constitucional: a revolução e a reacção o radicalismo e o Miguelismo."(…) "Gritando «morras» aos «cabrais» e «vivas» a D. Miguel, o povo atacou quartéis, cartórios e repartições públicas, queimando a odiosa papelada que servia para a cobrança dos impostos. (…) No Conselho de Estado, o duque da Terceira (…) opinou pela demissão do Ministério e precipitou com isso a sua queda. Os «Cabrais» exilaram-se em Espanha. (…) A Revolução começou por reclamar a dissolução da Câmara «cabralista» eleita em 1845, «facciosa e prostituta» e Palmela anuiu.» (Bonifácio, M.F. (2005). *O século XIX português. (*2ª ed.). (p. 40-44). Lisboa: ISC/Universidade de Lisboa).

[225] «Toda a gente sabe como acabou o governo de João Franco: com o assassinato do rei D. Carlos em Lisboa, no dia 1 de Fevereiro de 1908; (… Se João franco quis alguma coisa foi inaugurar nova era de tolerância e democracia – a reedição no século XX, da Regeneração de 1851 (…) chegando a faz corte a Afonso Cota ou José Elvas; Se falhou, não foi por ter usado a força, mas precisamente pelo contrário." O programa comum de reformas incluía naturalmente a proibição de despesas extra orçamentais"(…) Mal entrou no governo (…) publicou uma amnistia para os delitos de imprensa. A 5 de Junho assinou um novo contrato com a Companhia dos Tabacos, mas recusando as alterações que Burnay queria (…). Ninguém batia Franco na Retórica radical. Para ele, os portugueses eram «em face da Europa Central e Ocidental, o povo mais atrasado, mais pobre e mais infeliz». A causa de tanta tristeza estava na incompetência e corrupção administrativas". E a causa disso, estava «na cumplicidade entre os dois partidos «rotativos», que haviam assegurados "governos que ninguém fiscaliza». Franco falhara os seus objectivos em 1897.

ordem contra a afirmação de "arrendatários do regime", financeiros que usavam o Estado para compor os seus resultados.

Por seu lado, as experiências tecnocratas de D. Dinis no século XIII[228], do fontismo[229] no século XIX e do cavaquismo[230] no século XX acabaram por desestruturar o próprio Estado e entregar aos estrangeiros o domínio das áreas estratégicas de modernidade e inovação tecnológica: foi assim com as vilas francas e as terras conquistadas aos mouros no século XIII[231], foi assim com as águas, os comboios e os telefones no século XIX[232]; foi assim com as telecomunicações, as auto-estradas e pontes, a energia e a gasolina, no século XX.

À margem destes períodos excepcionais, que provaram apenas que só duram enquanto o autocrata tem o total domínio, ou transmite a ideia de o ter, do aparelho policial ou o tecnocrata mantém a confiança do investimento directo estrangeiro, cessando imediatamente a seguir e arrastando o País para uma crise ainda maior que a anterior, colocando normalmente em causa a própria independência nacional, a história portuguesa foi a história da procura de soluções externas.

Mas em relação essa época, Franco tinha, em 1906, um trunfo inestimável: a situação económica, a que atribuía o fracasso anterior, era completamente diferente. (…) Quando Manuel Brito Camacho, n`A Luta, se referiu à «ditadura» de Franco, o mal disposto Francisco Homem Cristo mandou-o calar-se: o que faltara a Franco fora uma verdadeira vontade autocrática?. (Mattoso, J. (1994). *História de Portugal - A segunda Fundação*. (Vol. 6, pp. 267 e ss). Lisboa: Editorial Estampa).

[226] «A República, argumentava ele (António Sardinha), não se estabilizara, porque não conseguira, como fizera a Monarquia Constitucional, em 1852, captar a «geração nova». No ano em que Sardinha escrevia, o apoio dos jovens ao Sidonismo parecia a prova de que aquela geração que aingira a idade adulta por volta de 1910, nuca se entendera com a Republica de Afonso Costa (Sardinha, *A prol do comum*, p.5) A viragem da Republica começou em 1917, com o golpe de Sidónio Pais. (…) anunciava que «venceu a república contra a demagogia». (…) Qual o sentido do novo Governo? Para Sidónio era apenas a Republica de 1910, livre dos democráticos. Todavia, anos passados na década de 1920, muita gente quis ver no «sidonismo» o pronuncio de um novo regime político». (…) «É preciso mais», era preciso «implantar um regime novo em que monárquicos e republicamos posam viver». O primeiro obstáculo a essa harmonia eram os partidos. Sidónio quis substitui-los por um «partido constituído por todos», o dos «homens de bem para bem servir a pátria» (Sidónio, Um ano, p. 51) (…) "Os sidonistas não sabiam para onde ir e repuseram a Constituição de 1911. (…) «O equívoco monárquico findou» dissera Sidónio em 20 de Junho de 1918 (Um ano, p. 67) Não era verdade, estava apenas para começar. (…) Assim, entre 1919 e 1921, Lisboa regressou à «selva», ao reino dos rufias políticos dos cafés da baixa. (Matoso, 1994, pp. 529-623).

[227] Nogueira, F. (2000). *Salazar – O Último combate (1964-1970)*, (Vol. VI). Barcelos: Companhia Editora do Minho.

[228] (Mattoso, 1994, vol. 3, pp. 153 e ss).

[229] (Mattoso, 1994, vol. 5, pp. 386 e ss).

[230] Lains, P & Silva, A. F. (Ed.). (2005). *História Económica de Portugal 1700-2000.* (Vol. 3). Lisboa: ICS/Universidade de Lisboa.

[231] (Mattoso, 1994, vol. 2, pp. 76 e ss).

[232] (Mattoso, 1994 vol. 5, pp. 124 e ss).

Quando Raimundo tomava posse como conde da Galiza e de Portugal, em 1090 e a pedido de vários chefes muçulmanos, Yussuf bem Tasufin, o emir de Marrocos, inflete a sua política começa a apoderar-se dos principais reinos taifas de al Andaluz, em nome do rigor religioso dos Almorávidas e contra os soberanos taifas que considera ímpios e corruptos.

Havia que lhe fazer frente conforme queria Roma e Cluny. Com a oposição dos bispos sem capacidade para circunscrever o avanço Almorávida, é arrancado a Raimundo e entregue por casamento a Henrique de Borgonha, que se distinguira na defesa de Lisboa invadida pelos Almorávidas em 1096[233].

O começo do próprio Estado – a Fundação da nacionalidade – começa em 1143 [data da morte de Yussuf], com a ocupação de Guimarães por Afonso, filho de Teresa e sobrinho dos reis de Castela. Para alimentar o castelo, foram eles em guerra contra Castela, sendo que a Paz mais se deveu à necessidade de refrear aquele ânimo cleptómano do Rei da Fundação e comprar-lhe a moderação, sobretudo porque depois da excomunhão do Papa, não haveria outro meio de lhe caçar a tendência[234].

Esgotado o filão de Leão, o saque orientou-se para sul, indo até ao Mondego, em "razias", e, depois, conquistando mais uma vez Lisboa. O modelo do Estado alimentado pela guerra e pelo saque, a "cleptocracia portuguesa", sustenta-se até Afonso II, com o apoio de francos, normandos e saxões, que deste modo cercavam as ambições dos asturianos e seguiam no Ocidente as razões das cruzadas inspiradas por S. Bernardo à Terra Santa[235].

Neste momento, a dinastia Afonsina vai entrar em crise e, pela primeira vez, se começa a pensar em soluções internas para resolver a falta de recursos no País. A Europa está invadida pela peste, depois de falhado o primeiro renascimento, mas em Portugal ensaia-se a primeira solução «tecnocrata» ou soberanista, com D. Dinis.

[233] (Mattoso, 1994, vol. 2, pp. 64 e ss).

[234] (Mattoso, 1994, vol. 2, pp. 58 e ss).

[235] (Mattoso, 1994 vol. 2, pp. 111 e ss).

Depois dos mouros, D. Fernando voltava a Castela. Desistia do trono de Castela, mas alargava o território nacional[236].

A crise culmina em 1383-85 com a crise dinástica. Toda a aristocracia e a alta burguesia de Lisboa aplaudem a solução ibérica do rei castelhano. Uma solução que garantia mercado, e, sobretudo, garantia acesso a recursos mais baratos e a bens de primeira necessidade. É sempre a questão dos preços e do mercado limitado, o nosso, que vai justificar em alturas de forte contracção a emergência do sonho iberista[237].

Só que no quarto quartel do século XIV, convergem para Portugal interesses ingleses (selados com o casamento de Dona Filipa de Lencastre com D. João, depois do corpo expedicionário inglês comandado pelo conde de Cambridge, ter assegurado a solução de Avis) e dos antigos Templários, entretanto, extinta a Ordem, ficara o saber e o dinheiro, que vão agenciar, através do João das Regras, a revolta em Lisboa e eleger para rei D. João, o mestre de Avis, um clérigo da baixa aristocracia, que irá transformar a dinastia de Avis na nova linhagem do «Graal», alegada sucessora de David, e Lisboa na nova Jerusalém a ocidente. [Como nota pitoresca temos a lenda da padeira de Aljubarrota, que entrou no partido nacionalista] (Vaca de Osma, 2004, p.23)[238] [239].

O primeiro filho de D. João I, D. Duarte, será rei, e ficará com a administração da justiça. O segundo se fará mestre de Ordem de Cristo, que será a "donatária" dos "descobrimentos" e ficará com o governo das terras descobertas[240]; D. Fernando será mártir e ao irmão D. Pedro ser-lhe-á confiado o monopólio do corso ou da pirataria, que lhe rendem o quinto de todas as presas[241].

---

[236] (Mattoso, 1994. vol. 2, p. 492).

[237] (Mattoso, 1994, vol. 2, pp. 496 e ss).

[238] Mais sério, contudo, é o facto de, desde o século X, haver notícia de ajuda inglesa e normanda nas razias a Lisboa, exactamente para travar o poder dos asturianos, que desde o século VIII organizaram, com Afonso I, a contra-ofensiva contra os mouros. Porém, as verdadeiras conquistas começam com Fernando o Magno, (Mattoso, 1994 vol. 1, p. 476);

[239] Vaca de Osma, J. A. (2004). *Grandes Reys Españoles de la Edad Media*. Madrid: Espasa Calpe.

[240] «O regime conferido pela Santa Sé aos reis de Portugal assentava, tal como no caso espanhol, sob o princípio da *doação* à Coroa do domínio das terras conquistadas, como recompensa do serviço que, deste modo, os monarcas prestavam à cristandade». (Palomo, F. (2006). *A Contra-Reforma em Portugal 1540-1700*, (pp. 25-26), Viseu: Livros Horizonte).

[241] (Bethencourt & Chaudruri, 1998, Vol. 1, pp. 309 e ss).

Havia, agora, uma nova solução nacional, que o País interiorizava, mas que o Estado escondia, sob a capa da Ordem de Cristo, recebendo pouco mais que a dízima e ocupando marinheiros e artesões, comerciantes e missionários, ou seja, toda a população urbanizada, deixando ao campo a função de fazer a paisagem e alimentar a epopeia.

Magalhães Godinho chama a atenção para o carácter sigiloso deste projecto mobilizador, numa verdadeira mistificação da solução externa.

Basicamente, o país era de comerciantes. A ele afluíram os judeus (Remédios,1895, p. 305).[242], na diáspora que os tinha feito sair, primeiro de Judá e depois de Roma, e que, até aos reis católicos, tinham desenvolvido Valência, Sevilha e Toledo, e que, em massa, vieram para Portugal[243].

É com D. Manuel que a Coroa se junta à Ordem de Cristo e, pela primeira vez, o projecto da expansão marítima passa a ser um projecto nacional, no qual todo o País se empenha e a Igreja de Roma vai apoiar[244] [245]. Curiosamente, como a nova Jerusalém, terra da diáspora judia[246], é nesta altura Lisboa o centro de um império marítimo na Ásia, baseado na superioridade tecnológica militar e na ousadia de um projecto bem engendrado.

O piedoso e neutral D. João III[247] será o Rei da Pimenta, mas os portugueses começam a sentir a ameaça de Amesterdão, para aonde foram mais de dez mil judeus dos que os reis católicos para cá enviaram, em 1499[248]. Era o centro financeiro da Europa e com a multiplicação monetária permitiram-se financiar uma frota militar, comercial e também de corso, que ameaçaram a hegemonia dos portugueses no Oriente[249].

---

[242] Remédios, J. M. (1895) *Os judeus em Portugal.* Coimbrea: F. França Amado (p. 305).

[243] Estima-se que, com a expulsão dos reis católicos, se instalaram em Portugal provavelmente cerca de 200 mil judeus ibéricos, que falavam o «ladino», linguarejar extinto no século XX, depois da perseguição nazi, e que, basicamente, era, apenas, aquele nosso português do século XVI.

[244] (Palomo, 2006, pp. 25 e ss.).

[245] (Bethencourt & Chaudruri, 1998, vol.II, pp. 388-453).

[246] (Remédios, 1895, vol. I).

[247] (Dias, 1922, p.16).

[248] Só depois das leis de 30 de Junho de 1567 e de 2 Junho de 1573 é que Filipe I ordenou a suspensão da autorização de saída dos cristãos-novos. (Remédios, 1928, Vol. 2, p. 201).

[249] (Bethencourt & Chaudruri, 1998, Vol. II, pp. 8-107).

Foi Portugal obrigado por ocasião do casamento de Catarina de Bragança a entregar terras na Índia, entre as quais as de Bombaim, contra a garantia de paz e protecção dos ingleses, nos mares da China e da Índia[250].

Estrategicamente, Portugal tinha que se defender dos holandeses, cujos barcos chegaram a interromper a carreira da Índia por três anos, e não podia aguentar dois inimigos simultâneos.

Mas, ao entregar o negócio dos têxteis aos ingleses, Lisboa dava início à sua decadência[251]. O têxtil do norte de Bombaim, que os ingleses transportavam para a Europa, começava a ter maior peso económico que a pimenta dos portugueses. Por outro lado, os ingleses conseguiram explorar as nossas fragilidades e montar uma rede global de distribuição do têxtil da Índia, o que lhes serviu depois para mercado de escoamento do têxtil que a revolução industrial inglesa iria depois abastecer.

A Índia e especificamente Bombaim, que Catarina de Bragança levou para Inglaterra (os portugueses mesmo depois dos tratados resistiram quase vinte anos para entregar Bombaim aos ingleses), passou a ser não só a jóia da coroa de Inglaterra, ostentada pela rainha Vitória, mas a razão do sucesso da revolução industrial, porque permitiu aos ingleses dominarem os circuitos de distribuição dos têxteis[252].

Aos portugueses restavam as memórias de Diogo do Couto, mais que epopeias de Camões. Era a corrupção e a devassa merecida, pela delação e inveja dos que lá para a Índia foram, onde muitos se ficaram.

Subitamente, o sonho transformava-se em pesadelo. O rei não pagava às suas tropas, que se misturavam com a população e viviam à custa do expediente, tantas vezes do próprio corpo. Na capital, depois de um rei louco e popular viria Pedro, o Cruel, a medida de um último tentar

---

[250] Chris, F. & e Louça, F. (2001) *Ciclos e Crises no Capitalismo Global – Das revoluções industriais à revolução da informação*, Biblioteca das Ciências Sociais. (pp. 193-198). Porto: Edições Afrontamento.

[251] Teotónio de Souza chama a atenção para o facto dos ingleses ajudarem os Persas a expulsarem os portugueses de Ormuz, em 1622, privando-os de um "postos avançado estratégico, que era também uma base de comércio. (Souza, T.R. (1993). *Goa Medieval, a cidade e o interior no Século XVII*. (p. 25). Lisboa: Editorial Estampa)

[252] O pe. Manuel Godinho chegou a ser enviado pelo vice-rei António Melo de Castro, em 1663, por terra e mar, para convencer o Rei de Portugal a desistir de tal cessão de Bombaim aos ingleses. Considerava que seria o princípio do fim do pouco que ainda restava na Índia (Machado, 1974).

arrumar a casa, o sempre efémero tentar, para depois, à crise dinástica aberta com a morte de Sebastião, sobrinho de Isabel de Portugal imperatriz amadíssima de Carlos V, os pais de Filipe II.

A coroa estava isolada[253]. Sem recursos, os preços subiam em Portugal e os impostos para pagar a aventura do rei também. A tragédia de Alcácer-Quibir e a consciência de que o preço do trigo era superior em Portugal levou todos a apoiarem o partido do rei espanhol, que, fazendo valer os seus direitos e com o apoio claro da aristocracia e de toda a burguesia, se faz aclamar rei e em Cortes assume o respeito pelo Reino de Portugal. São populares portugueses que se juntam às tropas do Duque de Alba para derrotar em Alcântara D. António, neto de D. Manuel e Prior do Crato, que vinha desde Peniche à frente e cerca de 13 mil homens armados pelos ingleses, e permitem a vitória do rei espanhol.

O reino dual foi a tragédia dessa aventura. Sem representação em Madrid, depois da boda inicial, o Reino de Portugal acabou por ser reduzido à bancarrota sucessiva, sugados os recursos, primeiro, para a guerra e, depois, para os comércios. Do Império pouco ficava da resistência aos holandeses, que nos ocuparam a Baía e Luanda e nos ficaram com paragens no Pacífico[254].

Havia, agora, a Espanha – ilusão a nossa! – para nos financiar. De facto, o preço do trigo caiu, a populaça agradeceu ao rei D. Filipe I, que se ficou, por três anos, em Lisboa, que, certamente, preferiria a Toledo, antes de construir Madrid, que elegeria como capital[255].

É a partir de 1606 que o nível da corrupção no Império, e também na Ásia, começam a atingir proporções nunca antes conhecidas, com a venda de cargos oficiais e a nomeação contra pagamento ao rei, conforme nota George Davison Winius[256].

---

[253] O *Juiz de fora* era a par dos provedores e dos corregedores parte da hierarquia dos oficiais periféricos, o ponto de vista do seus rendimentos, tendo certamente impacto localmente. Mas importa problematizar a acção desta hierarquia no fortalecimento do poder da coroa. Este oficialato togado, na ausência de um controlo efectivo sobre a sua actividade, quer por parte de particulares, quer por parte do poder, dado o carácter fortemente corporativo desse grupo de oficiais e o facto dos mecanismos de controlo serem, eles próprios, movimentados pelos membros do mesmo corpo. É neste contexto que "mais que a longa mão do poder central, o *juiz togado* é um elemento de enfraquecimento das estruturas locais que , se joga indirectamente a favor da coroa, reverte imediatamente a favor da rede burocrática de que juízes de for, corregedores e provedores fazem parte e que filtra toda a comunicação entre o centro e a periferia e – elo menos em tempo de paz – adquire assim o controle de mais um instrumento fundamental de governo – a informação sobre o país" (Hespanha, A,M, (1994). *As Vésperas do Leviathan*. (pp. 198-199). Coimbra: Almedina).

[254] (Bethencourt & Chaudruri, 1998, Vol. 2, pp.52-55).

[255] (Mattoso, 1994, vol. III, pp. 563).

[256] (Winius, 1994, p.141).

A sina dos Habsburgo espanhóis não seria a melhor e Filipe IV de Espanha, com o conde-duque de Olivares, começa a enfrentar a revolta no Império, o que, «por azar», leva à independência de Portugal. Corresponde exactamente ao momento de desprezo ibérico de Madrid e do levantamento de novos impostos depois de sucessivos processos de bancarrota por parte do Estado que a independência se torna uma inevitabilidade[257].

Não deixa de ser curioso que o prior do Crato, também neto de D. Manuel, acabe por ser derrotado pela população em Alcântara, quando tentava recuperar o trono à frente de 14 mil ingleses e seus partidários, desembarcados em Peniche e que marchavam sobre a capital. A população defendeu, portanto, a coroa dual e Filipe II, filho de Carlos V e Isabel de Portugal. Só mais tarde é que os portugueses consideram esgotado o filão ibérico, exactamente quando os castelhanos querem recuperar com impostos o investimento feito.

O último da querela era o duque de Bragança, bisneto de D. Manuel e chefe do exército português e que havia jurado fidelidade ao rei de Portugal, o Habsburgo Filipe III. Como sempre, seriam os ingleses a instigarem, aqui também, a revolta, que acabaria por nos dar a restauração da independência. Era um golpe que não queríamos, mesmo depois de três sucessivas bancarrotas, que desacreditavam as contas do Reino, nem mesmo o duque de Bragança queria ser rei. Lá se fez sem alma e a contragosto o 1.º de Dezembro.

A nação estava, agora, de novo, com a pátria às costas, sem viabilidade e sem saídas económicas. A paz com Madrid é assinada depois, em 1660, e só a partir daí se começam a equacionar as alternativas[258].

A maior preocupação é o Brasil[259]. Começa a haver notícia do ouro, que regularmente, entre 1689 e 1808, vai chegar sempre em quantidades maiores ao Reino de Portugal e servir de solução externa para o século XVIII.

Importa na economia da análise ver o ciclo do ouro do Brasil em Portugal[260].

---

257 (Mattoso, 1994, vol. III, pp. 570-572).

258 (Mattoso1994, vol. IV, pp. 20 e ss).

259 Bennasar, B, & Marin, R. (2000). *História do Brasil*. (pp.35 e ss). Lisboa: Teorema.

Mais que um Império colonial, estamos perante um "reino cleptómano". As Finanças Publicas que tinham evoluído já numa linha moderna de um Estado Fiscal, com uma administração fiscal que pretendia progressivamente substituir os concelhos na cobrança de impostos, voltam a recuar, com o súbito recurso aos direitos derivados do ouro, em grande parte consumido na guerra da sucessão espanhola[261].

Acabado o ciclo da reconquista e das razias aos árabes do Norte de África, praticamente desfeito o Império na Índia e sem mais podermos obter da integração ibérica, Portugal vê no ouro do Brasil o seu novo maná.
Vai durar até às invasões napoleónicas, até 1808, altura em que a Corte foge para o Brasil.

A ocupação de Junot e o Governo Geral de Beresford representam um ciclo de miséria, ao qual sucede o ciclo da guerra civil, só interrompida pela disciplina dos Cabrais e pelo fontismo de pouca dura, terminando num parlamentarismo insustentável, incapaz de prestigiar o Estado e de acreditar o rei, sendo a autoridade do Governo substituída pelo governativo dos oligarcas, cujo chefe de fila foi o conde de Burnay. É a afirmação do capitalismo nacional[262]

O Estado era fraco, o País não era viável e sucediam-se as situações de incumprimento nos pagamentos dos créditos internacionais, verdadeiro trauma que a República herdaria e que explica que até hoje a honra dos compromissos internacionais seja a primeira obsessão de República[263]. A falta de uma solução nacional e a impossibilidade de manter um Império, que só existia pela ambições que se empatavam dos outros e a nossa inércia, justificavam uma elite aristocrática e burguesa partidária do iberismo, com o neto do Marquês de Pombal, o duque de Saldanha, à frente, e, espanto, a natureza iberista da intelectualidade [com Antero como referência] e dos republicanos.

O debate sempre esteve presente nos séculos XVIII e XIX e foi assumido como solução. Os monárquicos eram iberistas, desde a malograda aventura de D. João V, que se atravessou na guerra da sucessão espanhola, apostando na linhagem dos Habsburgos contra o candidato

[260] (Mattoso, 1994 vol. IV, pp. 236)

[261] (Lains & Silva. 2005, vol. I, pp 237-260)

[262] (Mattoso, 1994, vol. V, pp. 315-324).

[263] Lopes, J. S. (2005). Finanças Públicas Século XX. (Lains & Silva, 2005, vol. 3, pp 265).

bourbónico, que acabaria por levar a melhor, vendo o país a infâmia de ver abandonadas as suas tropas na Catalunha, sem que os ingleses as transportassem de regresso ao Reino.

O *Estado moderno* desfaz-se na fuga da corte para o Brasil[264].

Eram os republicanos iberistas contra a monarquia parlamentar e a Casa de Bragança, subitamente exposta, como bode expiatório, pelo empobrecimento do País e a «cleptocracia» organizada pelos banqueiros, através dos empréstimos e juros usurários, aos negócios, mas, sobretudo, ao Estado e à Coroa. No centro da decadência a renegociação do empréstimo de guerra Miguelistas que os democratas não reconheceram e que acabou por prejudicar o Ministério de Oliveira Martins e Ferreira Dias[265].

Foi uma última tentativa, a de João Franco, para restaurar a autoridade do Estado, que, por falta de convicção e força, acabaria com o regicídio[266], que precipitaria rapidamente a República.

O facto de, em momentos de gabinete forte, a coacção se fazer por via do poder mais fraco, no caso pelos deputados, foi bem patente na monarquia democrática. Essa será também uma constante na República, mesmo quando a própria República recorreu a "beco de honra"[267].

A primeira obsessão da República foi o défice e a dívida externa. José Relvas, o ministro das Finanças do primeiro Governo da República (Outubro de 1910), não foi, nessa preocupação, diferente de Sidónio[268],

Salazar[269], Ferreira Leite. É sempre a mesma preocupação republicana e burguesa, a das contas bem feitas, obsessão que toma conta da República, quando falham as soluções externas, e que

[264] (Serrão, 1982, p 334).

[265] Esteves, R. P. (2004) Finanças Publicas Século XIX. (In Lains & Silva, 2005, Vol. II, pp 305-353)

[266] (Mattoso, 1994 vol. VI, pp. 251).

[267] Expressão notável ouvida pelo professor Adriano Moreira ao professor Oliveira Salazar, para corromper dignitários, com medalhas, títulos ou mordomias e, desse modo, lhes comprar o silêncio ou a vontade.

[268] (Mattoso, 1994, vol. VI, pp. 620).

[269] (Mattoso, 1994, vol. VII, pp. 245)

Afonso Costa foi o ideólogo, conseguindo, mesmo em 1913, o Equilíbrio Orçamental, que nos abriria o crédito externo, já na eminência da Grande Guerra[270].

Das colónias nasceria outra solução externa: dimensionou-se, depois da Segunda Guerra, um país para gerir a ilusão de um império, basicamente alimentado pelas barras de ouro com que se pagava o trabalho negro nas minas da África do Sul. Só as remessas dos emigrantes e a súbita revolução industrial, proporcionada pelas encomendas da guerra colonial e pelo condicionamento industrial, destruiriam aquele anacronismo[271].

A independência das colónias deixava o País de novo sem solução e sobretudo sem sentido. A Espanha era obviamente a saída. Mas logo se percebeu que a CEE era a possibilidade de diversificarmos dependências e de garantir fundos generosos de coesão[272]. A Europa era a modernidade inscrita na versão do Acto Único. Seria Mercado Único, mas também União Económica e Monetária e, finalmente, um projecto político depois da queda do Muro de Berlim[273]. Um projecto construído para assegurar a paz era também o seguro de vida de Portugal. Mas ido o inimigo, o País começa a aperceber-se que esta Europa deixa de fazer sentido nesse registo.

Até porque o alargamento cria novos concorrentes e novas causas. Portugal tem em António Guterres a última «boda europeia».

É neste contexto que o tema da corrupção apesar da evidente existência nunca foi tema grato às classes políticas da Lusofonia[274]e [275]. Aliás, a Lusofonia não elegeu a prioridade do combate à corrupção entre as suas tarefas urgentes.

---

[270] (Mattoso, 1994., vol. VI, pp. 493 e ss.).

[271](Bethencourt & Chaudruri, 1998, Vol. 5, pp.31).

[272] Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J.C.G. (2005). *Economia e Finanças Públicas*. (pp. 165-181) Porto: Escolar Editora.

[273] (Cabo, 2005, pp. 43 e ss).

[274] Margarido, A. (2000) Algumas observações anónimas sobre a Lusofonia. In Fernando Santos Neves (org), *A globalização Societal Contemporâne e o Espaço Lusófono – Mitologias, realidades e potencialidades*. (pp.29-46). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

[275] Lourenço, E. (2004). *A Imagem e Miragem da Lusofonia.* (pp. 105 e ss). Lisboa: Gradiva.

De um modo geral, a história de Portugal, que não se confunde com a história do nosso império asiático, não pode ser entendida sem a clara consciência dos grupos liderantes, dos temas ideológios e da conjuntura económica. Sempre fortemente dependente de iniciativas externas, como vimos, a história de Portugal acaba por ser uma sucessão de soluções externas que vão aligeirando o equilíbrio interno entre predadores e vítimas, sendo que os primeiros são as elites dirigentes que se sentam à mesa do Orçamento do Estado e os segundos a generalidade da população que paga impostos, ou é espoliada pelas classes dirigentes.

Apêndice III

A Corrupção no Direito Português

A Corrupção no Direito Português – Uma Introdução

No Direito Português o combate à corrupção assume duas vertentes: uma através de normas que facilitam a relação do cidadãos com a administração pública (Simplex) ou criam exigências éticas ou de procedimentos administrativos transparentes e por outro lado, uma moldura penal especifica, para além do Código Penal, que funciona também como dissuasor do crime. Para alem das normas de Direito Administrativo e Penal o estado dispõe de uma consultadoria especialidade em matéria de corrupção, no Tribunal de Contas, através do Conselho para a Prevenção da Corrupção.

«Vossa Mercê sabe este vocábulo *preito* donde vem? Pois saiba que é castelhano e muito antigo, que no bom tempo queria dizer *concórdia*, que parece na leis do *Fórum Juzgo*[276]*,* e daí veio a *preitezia,* ou preito e homenagem que os capitães e os viso-reis fazem nas mãos del-rei da governança e capitanias, que lhe entrega: agora se mudou isto de feição, que o eu era sinal de concórdia é causa de inimizades e de discórdias. E por entender isto muito bem o nosso rei D. Pedro de Portugal, e ver que já naquele tempo as confusões lhe iam corrompendo o reino, segundo achei em uma curiosa crónica de mão, mandou que todos os juristas aprendessem ofícios, porque queria quietar seus povos[277]. El-rei Matias da Hungria mandou com público pregão que todos os juristas saíssem do se reino, como escreve Vives no livro *De corruptis artibus*[278]*, e* logo ficou o reino em paz. A mesma façanha tentou a católica Rainha Isabel em Salamanca, mas cessou seu bom zelo e espírito por conselho de letrados católicos, que não sei quão bem andaram em estorvar uma obra tão importante na cristandade, de que tanto fructo e paz seguiria. (…) As Leis são santas e boas, mas usamos nós mal delas;»[279]

---

[276] *Fuero Juzgo* é o Código do Reino Visigodo, o mais importante da Baixa Idade Média Ibérica.

[277] Lopes, F. (s/d) *Crónica de D. Pedro* , onde o Rei manda que em sua casa e seu reino não existam advogados, pois prolongavam os feitos e davam oigem a pelitos maliciosos.

[278] *De corruptis artibus*, publicado em 1531, do humanista do Renascimento espanhol Vives foi dedicado ao Rei D. João III

[279] (Couto, 1980, p.148).

Importa este testemunho de Diogo do Couto, antes de mergulharmos no Estado de Direito de avançarmos na descrição da lei. Por que se há-de ter sempre em conta que da bondade da lei não resulta necessariamente em alteração de comportamentos criminosos.

O sistema criminoso só faz sentido, do ponto de vista privado, se os lucros puderem ser aplicados e reinvestidos[280]. Daí que a prevenção possa te resultados efectivos a par a penalização dos comportamentos.

Por outro lado, a transparência é, também, uma exigência da democracia. O aprofundamento da democracia exige o combate à corrupção, seja de um modo preventivo, seja a jusante, com a penalização das condutas.

Um "modelo" burocrático da Administração Pública que se caracterize pelo distanciamento e secretismo - em que a revelação para o exterior se faça através de uma apertada filtragem controladora e discricionária exercida por funcionários colocados no topo da hierarquia ou até pelo próprio ministro, com tendência para alargar o âmbito da classificação dos documentos como secretos, confidenciais ou reservados - constitui terreno fértil para o germinar e fazer crescer a corrupção.

A consciência disso leva o legislador constituinte a definir os termos do Estado de Direito[281], assegurando o respeito dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa[282].

Por imposição da Constituição, a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva[283], sendo objecto de lei especial o processamento da actividade administrativa, assegurando-se a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.[284]

---

[280] Castelles, 2003, Vol III, p.124).

[281] Amaral, Diogo Freitas do 'Estado» e Sousa, Marcelo Rebelo de «Estado de Direito» e «Estado Social», (In *Enciclopédia Polis*. (Vol. 2). Lisboa: Polis); sobre o Estado Constitucional integrante de uma Comunidade Jurídica de Estados Democráticos de Direito (Canotilho, *2003*, p.233).

[282] artº 2º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

[283] art.º 267º, n.º 1 da CRP.

[284] art.º 267º, n.º 5 da CRP.

O Código do Procedimento Administrativo vem dar corpo à exigência constitucional, antes mesmo de uma corpo coerente assumir dentro da administração pública a especificidade do tema[285].

O Código do Procedimento Administrativo veio introduzir na Administração Pública toda uma filosofia inovadora em que se privilegia e garante o relacionamento daquela com o administrado e que visa essencialmente: regular a formação da vontade da Administração, por forma a que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas; assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam directamente respeito; salvaguardar em geral a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos e evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações.

Um dos princípios da acção administrativa é precisamente o princípio da colaboração da Administração com os particulares, consagrado no artigo 7º do Código do Procedimento Administrativo, que concretiza os princípios da estrutura organizativa da administração e dos direitos dos cidadãos em face de Administração, e que impõe à Administração Pública o dever de colaboração com os particulares, de modo a assegurar e incentivar a sua participação na função administrativa, bem como lhe impõe o dever de prestar àqueles informações e os esclarecimentos que careçam e a receber as suas sugestões e informações.

Este princípio geral de organização traduz, por outro lado, «a consagração de um novo estádio da evolução administrativa, próprio de um Estado democrático, caracterizado pela implantação de uma Administração aberta e de adesão voluntária dos particulares às suas decisões, o que constitui uma fonte de garantia para os administrados resultante de uma maior reflexão das decisões da Administração».[286]

Na própria administração tem havido políticas para combater a corrupção na Administração Pública. A título de exemplo, o Estado (a) criou o Fórum Cidadãos-Administração, concebido como um largo espaço de encontro da sociedade civil com a sua Administração Pública, com expressiva representação de todos os sectores empresariais e cívicos (Resolução do Conselho de

---

[285] Vai ser assumido sobretudo já na legislatura de maioria socialista de 2005-2009, com o apoio da OCDE e para calar as criticas publicas de alguns deputados socialistas, com destaque para João Cravinho.

[286] Acordão do Supremo Tribunal Administrativo, de 17/Março/94, Recurso n.º 31.659, in "Acórdãos Doutrinais", ano XXXIII, n.º 391,(p. 813 e segs., em especial, pp. 822/823).

Ministros n.º 110/96, de 25 de Julho); (b) Abriu a Caixa Geral de Aposentações [que é a entidade pública responsável pela gestão do regime de segurança social do funcionalismo público em matéria de pensões] e a Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE – e que é responsável pela protecção dos seus utentes nos domínios da promoção da saúde e da prevenção da doença) aos trabalhadores, mediante a criação de Conselhos Consultivos em cada uma destas instituições (respectivamente, Decretos-Lei n.º 181/96 e 182/96, ambos de 26 de Setembro); (c) Avançou com as auditorias de gestão de recursos humanos e de modernização administrativa, visando melhorar o desempenho da organização, numa óptica pedagógica e correctiva, com reflexos na qualidade dos serviços prestados ao utente (Decreto-Lei n.º 131/96, de 13 de Agosto); (d) Reestruturou a «Comissão de Empresas-Administração», com expressiva representação dos sectores industriais, comerciais, agrícolas, da Administração Local e de estruturas sindicais de nível superior, com a missão de inventariar, estudar e propor soluções de simplificação administrativa nas relações das empresas com a Administração Pública (Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/96, de 28 de Novembro); (e) Instituiu, com carácter obrigatório, o «Livro de Reclamações» em todos os serviços públicos [e que por força da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, os bens, serviços e direitos fornecidos, prestados e transmitidos pelos organismos da Administração Pública ficaram sujeitos às mesmas regras que disciplinam as relações de consumo entre privados], garantindo que a queixa ou reparo do cidadão não fique esquecida, antes seja levada ao conhecimento dos responsáveis para adopção das medidas correctivas que a situação justifique (Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96, de 28 de Novembro); e (f) Criou a Loja do Cidadão, com o objectivo de implementar e pôr em funcionamento um serviço de atendimento ao cidadão, tendo em vista a prestação célere e personalizada, num único local público, de um conjunto de serviços de atendimento ao cidadão (Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/97, de 21 de Outubro).

Os passos que se deixaram recenseados (e outros mais se poderiam aduzir, como o da implementação do Sistema de Informação para a Transparência dos Actos da Administração Pública (SITAAP), a criação do Centro de Formalidades de Empresas, como espaço único para os empresários poderem tratar de todas as questões que se prendem com a constituição, vida e extinção das empresas, dando expressão a uma Administração democrática, participada, aberta e transparente.

Esforço adicional foi feito, já mais recentemente, com os auditores por Ministério e a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (art.º 266º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

O interesse público é «o que respeita à existência, conservação e desenvolvimento da sociedade política»[287].

E o "conteúdo material" dos actos administrativos deve obedecer aos "princípios constitucionais" fixados no n.º 2 do artigo 266º da CP: "Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade e da boa-fé."

Ora, e seguindo com alguma proximidade José Souto Moura[288], Procurador-Geral da República, «tudo isto é posto em crise» com o cometimento da corrupção [289].

No direito português, o Estatuto Disciplinar Português, para além de legislação específica, prevê adequada perseguição e punição dos funcionários que, pela sua conduta, ofendam a legalidade material da Administração.

Na verdade, para o nosso Estatuto Disciplinar da Função Pública, dizendo assim por comodidade, «considera-se infracção disciplinar o facto, ainda que meramente culposo, praticado pelo funcionário ou agente com violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função que exerce» (cf. art. 3º, n.º 1), referindo-se expressamente que «é dever geral dos funcionários e agentes actuar no sentido de criar no público confiança na acção da Administração

---

287 Caetano, M. (1970). *Manual de Direito Administrativo.* (vol. 1, p. 47). Rio de Janeiro; Forense.

288 Moura, J.S. Corrupção: Para Uma Abordagem Jurídica e Judiciária. *Revista do Ministério Público. (A*no 14º, nº 54, p. 15). Lisboa: MP.

289 Um crime e um vício administrativo. Aliás, no ordenamento jurídico português, o procedimento disciplinar é independente do criminal, visto serem diferentes os fins e fundamentos das duas jurisdições, ou seja, o direito disciplinar não é «um minus» relativamente ao direito criminal, tendo antes a natureza de um «aliud», por isso o procedimento disciplinar é independente do procedimento criminal instaurado pelos mesmos factos (p. 544, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 30/Novembro/94, Recurso nº 32.888, in "Acórdãos Doutrinais", ano XXXIV, n.º 401). Na verdade, «os mesmos factos podem servir de base a uma dupla penalização, sem que daí haja violação do clássico princípio non bis in idem, a que foi atribuída dignidade constitucional..., desde que tais sanções sejam de natureza distinta, isto é, pode haver a possibilidade de aplicação conjunta de sanções criminais e sanções disciplinares, ou destas últimas com medidas ou sanções de carácter acessório, tais como as chamadas «medidas estatuárias». E sumaria, reiterando jurisprudência anterior, que «no âmbito do ilícito disciplinar aos agentes públicos, o que se pretende é a protecção dos valores de obediência e da disciplina, em fase de certas pessoas que estão ligadas a um dever especial perante outras, visando as sanções respectivas o cumprimento desse dever, enquanto que, no âmbito criminal o que se pretende punir são as ofensas intoleráveis aos valores ético-sociais ou interesses fundamentais à convivência humana».

Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito» (citado art. 3º, n.º 3) caracterizando, de seguida e entre outros, o «dever de isenção» [consiste em não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, das funções que exerce, actuando com independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos] e o «dever de lealdade» [consiste em desempenhar as suas funções em subordinação aos objectivos do serviço e na perspectiva da prossecução do interesse público].

E, coerentemente, quando se determina o «campo de aplicação» das penas disciplinares aí se prevêem os casos dos funcionários ou agentes que:

> a) Dispensarem tratamento de favor a determinada pessoa, empresa ou organização;
>
> b) Violarem, com culpa grave ou dolo, o dever de imparcialidade no exercício das suas funções;
>
> c) Salvo nos casos previstos por lei, acumularem lugares ou cargos públicos ou exercerem, por si ou interposta pessoa, actividades privadas depois de ter sido reconhecida... a incompatibilidade entre essa actividade e os deveres legalmente estabelecidos;
>
> d) Usarem ou permitirem que outrem use ou se sirva de quaisquer bens pertencentes à Administração cuja posse ou utilização lhes esteja confiada para fim diferente daquele a que se destinam;
>
> e) Em resultado do lugar que ocupam, solicitarem ou aceitarem, directa ou indirectamente, dádivas, gratificações, participações em lucros ou outras vantagens patrimoniais, ainda que sem o fim de acelerar ou retardar qualquer serviço ou expediente;
>
> f) Comparticiparem em oferta ou negociação de emprego público;
>
> g) Tomarem parte ou interesse, directamente ou por interposta pessoa, em qualquer contrato celebrado ou a celebrar por qualquer serviço ou organismo da Administração...;
>
> h) Com intenção de obterem para si ou para terceiros benefício económico ilícito, faltarem aos deveres do seu cargo, não promovendo atempadamente os procedimentos adequados, ou lesarem, em negócio jurídico ou por mero acto material, designadamente pela destruição, adulteração ou extravio de documentos por viciação de dados para tratamento

> informático, os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhes cumpre, em razão das suas funções, administrar, fiscalizar, defender ou realizar.

Em Moçambique, por seu lado, a evolução legislativa ainda não atingiu a sofisticação portuguesa apesar da convicção do Banco Mundial de que se trata de um dos países com menor Índice de Corrupção em África.

Note-se que uma lei de 1995 permitia, por exemplo, a atribuição de comissões até 35% do valor da obra a funcionários públicos como forma de os premiar e estimular. A corrupção estava no preço e todos os concorrentes à empreitada pública o pagavam.

Mas as pressões internacionais fizeram Moçambique recuar, já depois de 2000. O actual presidente Armando Guebuza considera mesmo o combate ao tráfico de influências e à corrupção essencial ao desenvolvimento. As pressões internacionais tendo em conta as exigências de transparência estão a mudar as práticas nos países subdesenvolvidos.

Mas há que referenciar a falta de instrumentos de combate à corrupção nos Estados africanos lusófonos e mesmo como prioridade da CPLP, onde a corrupção nem sequer consta[290].

Desde a União Europeia à Organização dos Estados Inter-Americanos, passando pelo Banco Mundial e pelo BIRD, todas as organizações internacionais têm vindo a adoptar regras específicas para o combate à corrupção. A Cimeira do Milénio veio dar nova actualidade ao tema, apesar de ter ficado apenas pelas intenções.

Trata-se de uma exigência específica do desenvolvimento, depois de estudos econométricos terem demonstrado a coincidência entre elevados índices de corrupção e menores níveis e de desenvolvimento.

A preocupação é central na OCDE, sobretudo pela necessidade de combater as formas mais sofisticadas de financiamento do terrorismo, em que a falta de transparência se torna um elemento crucial. A preocupação em dar cada vez mais uma dimensão digital ou regitral à moeda, evitando a circulação do papel-moeda, decorre exactamente da luta contra o terrorismo[291].

---

[290] Santos, Rui Teixeira (2006), *Contributos para a caracterização histórica, sociopolítica, económica e jurídica da corrupção,* dissertação apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Lusófona da Humanidades e Tecnologias, para obtenção do grau de mestre, orientada por Teotónio R. de Souza.

[291] (*O Futuro do Dinheiro*, 2003).

A questão é de tal modo central que o secretário-geral das Nações Unidas pretende adoptar uma declaração na Conferência do Milénio sobre a matéria e a Conferência dos Estados Inter-Americanos propôs que o ano de 2006 seja considerado o ano do combate à corrupção.

Estando, deste modo, na agenda internacional, a corrupção não poderia deixar de estar presente nas declarações, princípios e prioridades dos Estados Lusófonos e portanto, também da CPLP.

Mas o certo é que não está e que os esforços dos Estados-membros têm sido nulos nessa matéria, quer porque a «comportamentos próximos da cleptocracia» são desculpados como endógenos à própria Lusofonia, quer porque as opiniões publicas estão a iniciar processos democráticos recentes e o peso da sociedade civil organizada é politicamente incipiente.

Porém, a consciência de que a corrupção está na aagenda política, se não chega às organizações internacionais lusófonas – apesar de ter entrado na agenda das eleições presidenciais de 2008 em Angola, mostrando uma tendência para a mudança - deixa marcas no direito interno português e no direito europeu, que importa analisar.

Sendo inicialmente uma abordagem moral, a questão da corrupção circunscreveu-se, na esfera privada, a cartas de conduta e à deontologia profissional no seio das corporações e no mundo do trabalho. Exemplo disso é o que se passa com os apoios internacionais à «carta contra a corrupção nos media», uma iniciativa da *International Public Relations Association*, com o objectivo de pôr fim às práticas de suborno no jornalismo, entendido como serviço à comunidade e poder político na sociedade moderna.

É no Direito Público nacional que, numa perspectiva substantiva, se começa a definir uma teoria geral da corrupção, tendo em atenção os princípios gerais de defesa dos cidadãos perante o Estado, ainda muito antes de se consagrar a especificidade legal da corrupção, como corpo legislativo autónomo.

Por isso qualquer abordagem da corrupção de funcionários públicos tem que começar pela conhecimento do Código do Procedimento Administrativo, que sem sistematizar, adopta os 10

princípios éticos que, em 2007, vão ser designados na Carta de Conduta dos Funcionários Administrativos (Anexo III).

Numa perspectiva substantiva, o Código do Procedimento Administrativo adopta o princípio abstracto de valores gerais do Direito, que se constituem como limites intrínsecos do poder discricionário do Estado, isto é, que se consubstanciam como critérios que devem nortear o exercício desse poder e que, quando desrespeitados, geram a ilegalidade do acto administrativo correspondente.

Tenha-se presente que os princípios da legalidade, igualdade, justiça e proporcionalidade aparecem, hoje, no Direito Administrativo português, já não apenas nas suas formulações negativas do Estado Liberal, mas com uma formulação positiva, constituindo o limite, o critério e o fundamento de toda a acção administrativa. Deste modo a corrupção é um vício que prejudica os interesses legalmente protegidos.

A corrupção associa à prossecução de um fim público um interesse privado ilegítimo. No artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo [que aliás, decorre do artigo 266.º n.º 1, da Constituição da República Portuguesa], estabelece-se exactamente as relações entre a prossecução do interesse público e a protecção dos direitos privados, expressando, aliás, a tensão fundamental do Direito Administrativo. Num Estado de Direito, as duas realidades encontram-se indissociavelmente ligadas, não sendo possível, sob pena de ilegalidade [o artigo 13.º do CPA consagra a invalidade do acto administrativo e a sua nulidade], a realização do interesse público sem a devida consideração dos direitos e interesses legítimos dos particulares.

A corrupção numa visão tradicional assumia-se como um desvio de poder, o que tornava a sua prova difícil no Direito Administrativo. Actualmente, depois do novo Código do Procedimento Administrativo, optou-se por uma via inovadora, que parte exactamente da lógica abstracta e valorativa dos princípios do Direito Administrativo enunciados.

Assim, o princípio da imparcialidade da Administração Pública, tal como o princípio da igualdade e da proporcionalidade, constituem vínculos autónomos da Administração Pública, que geram violação da lei para lá do vínculo da legitimidade do interesse que provoca o desvio do poder.

Há a necessidade de equilíbrio entre o interesse público e o interesse privado e a necessidade da adequação das medidas aos objectivos prosseguidos, na igualdade, mas há também a submissão

da Administração ao princípio da justiça, o que significa a subordinação do Estado de Direito a critérios de justiça material, compreendendo valores como a igualdade, a proporcionalidade, a boa fé, a razoabilidade e a equidade.

No que respeita à imparcialidade, há também dois aspectos bastante diferentes:

a) Por um lado, traduz-se no dever da Administração Pública actuar de forma isenta em relação aos particulares, através de uma conduta recta que não favoreça amigos nem prejudique inimigos; e nesse sentido, a imparcialidade é a aplicação da ideia de igualdade e, portanto, um corolário do enunciado princípio da justiça;
b) Por outro lado, o princípio da imparcialidade traduz-se na proibição imposta aos órgãos da Administração Pública de intervirem em quaisquer procedimentos, actos ou contratos que digam respeito a questões do seu interesse pessoal ou familiar, ou de pessoas com quem tenham relações de especial proximidade, a fim de que não possa suspeitar-se da isenção ou rectidão da sua conduta (artigos 44.º a 51.º do CPA). Neste sentido, o princípio da imparcialidade já não é um corolário do princípio da justiça, pois mesmo que a decisão seja justa, se o órgão que a tomou estava impedido de a tomar, ela será ilegal, sob este segundo prisma, refere o professor Freitas do Amaral em notas ao CPA, que o «princípio da imparcialidade constitui um meio de protecção da confiança do público nos órgãos da Administração».

É este mesmo sentido que está presente nos casos de impedimentos para os membros de órgãos de soberania, nomeadamente a questão das incompatibilidades dos políticos. O regime jurídico dessas incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos está consagrado na Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto.

O regime jurídico das incompatibilidades do pessoal de livre designação encontra-se no DL 196/93, de 27 de Maio, tendo o reforço das garantias de imparcialidade da Administração sido matéria de objecto do DL 413/93, de 23 de Dezembro.

As garantias de imparcialidade constituem um corolário do princípio da imparcialidade da Administração Pública (art. 266.º da Constituição e artigo 6.º do CPA), implicando a proibição de os órgãos ou agentes da Administração [e o Governo é o órgão central da Administração] decidirem sob assuntos que estejam pessoalmente interessados, directa ou indirectamente, como vimos. E nesse sentido funciona como prevenção da corrupção.

Essa preocupação vai dominar especificamente os primeiros anos da Terceira República, com a instituição de uma alta autoridade contra a corrupção, mas durante a década de noventa ganha autonomia, sobretudo associada ao combate do crime económico, sobretudo na área das grandes empreitadas públicas e compras de empresas do Estado. A preocupação está bem patente nos artigos 372 e seguintes, da secção 1 (Da Corrupção) do Capítulo IV (Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas) do título V (Dos crimes contra o Estado), do Livro II (Parte Especial) do Código Penal revisto em 1995 (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março).

1. Nulidade e sanções no Direito Administrativo

As causas de impedimento devem ser invocadas pelo próprio titular do órgão ou agente, embora qualquer interessado possa requerer a declaração do impedimento. Aliás, disciplina semelhante é directamente aplicável ao caso de impedimento do juiz, em sede de processo penal.

A declaração do impedimento provoca automaticamente um fenómeno de substituição especial, que segue no Direito Administrativo um critério diferente do critério geral do artigo 41.º, que indica como substituto o hierarquicamente inferior, enquanto, neste caso, o substituto pode ser o titular hierarquicamente superior.

Os efeitos jurídicos da escusa ou suspeição são os mesmos que os do impedimento. E, genericamente, a anulabilidade [declarada pelos Tribunais] dos actos ou contratos celebrados pelo órgão ou agente impedido constitui a sanção para o não cumprimento das garantias de imparcialidade.

Contudo, o elenco de nulidades constantes do artigo 88.º da Lei das Autarquias Locais considera-se aplicável, por analogia, aos actos de todos os órgãos da Administração Portuguesa. Foi isso que foi consagrado no novo CPA. A esse elenco acrescem ainda as designadas nulidades por natureza, que constam das alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA, concretamente actos cujo objecto seja impossível ou constitua crime, ou a actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental. De referir, em concreto, que, expressamente, o legislador quis excluir da nulidade a violação dos direitos económicos, sociais e culturais.

No regime que tutela as autarquias locais, para além da *anulidade* ou *nulidade* do acto, consagra-se ainda duas sanções adicionais, como seja a perda do mandato autárquico e/ou a dissolução do órgão autárquico.

Há, portanto, para a falta de imparcialidade da Administração Pública, no Direito português, sanções que têm em vista a eficácia e obrigatoriedade do acto, mas também sanções disciplinares, penais e políticas para os autores efectivos ou órgãos envolvidos na prática do acto parcial.

Na Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, a Assembleia da República determinou a corrupção passiva e activa de crimes da responsabilidade de titulares de órgãos públicos.

Nos artigos 16.º e ss. estabelece que o titular de cargo político que, no exercício das suas funções, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar dinheiro, promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial ou não patrimonial a que não tenha direito, para si ou para o seu cônjuge, parentes ou afins até ao terceiro grau, para a prática de um acto que implique a violação dos deveres do seu cargo ou a omissão de acto que tenha o dever de praticar e que nomeadamente consista:

a) Em dispensa do tratamento de favor a determinada pessoa, empresa ou organização;
b) Em intervenção em processo, tomada ou participação em decisão que impliquem a obtenção de benefícios, recompensas, subvenções, empréstimos, adjudicação ou celebração de contratos e, em geral, reconhecimento ou atribuição de direitos, exclusão ou extinção de obrigações, em qualquer caso com violação da lei;
c) Será punido com prisão de dois a oito anos e multa de 100 a 200 dias. Se o acto não for, porém, executado, ou se não se verificar a omissão, haverá apenas a intenção e a lei prevê que a pena a aplicar seja de prisão até dois anos e multa até 100 dias.

Mas, para além da corrupção passiva de acto ilícito, a lei prevê, ainda, a corrupção passiva para acto lícito, sendo o titular do cargo político punido até um ano de prisão ou multa até 100 dias, no caso de solicitar ou receber dinheiro ou vantagem patrimonial para a prática de acto ou omissão de acto não contrário aos deveres do cargo e que caibam nas suas atribuições. Trata-se de uma situação generalizada na administração, não sendo do nosso conhecimento qualquer aplicação deste regime previsto na lei.

Também a corrupção activa de um titular de órgão político é punida com pena de prisão de dois a oito anos e multa de 100 a 200 dias.

A lei prevê, no caso do Presidente da República e de outros titulares eleitos a renúncia ou a perda do mandato, a impossibilidade de recandidatura e no caso do primeiro-ministro a sua demissão.

Em 2008, em Portugal, foi alargado regime de incompatibilidades e de declarações de interesses, embora não se tenha chegado à identificação dos interesses potenciais (Lei 20/2008, de 21 de Abril).

Tratou-se efectivamente de uma verdadeira nova fase legislativa inaugurada em Portugal tendo em atenção o renovado interesse político no tema. Com a Lei 19/2008, de 21 de Abril, são aprovas medidas e combate à corrupção e procede à primeira alteração da Lei 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à Lei Geral Tributária e à terceira alteração à lei 4/83 de 2 de Abril.

A nova lei vem obrigar ao registo das procurações irrevogáveis por parte de funcionários e políticos (art.1º) e passa a incluir na categoria a *corrupção activa e passiva*, bem como o *tráfico de influências*, no âmbito do combate à criminalidade organizada e económico financeira (art. 2º).

Por outro lado e no âmbito da nova legislação (Lei nº 17/2006, de 23 de Maio), que aprovou a lei quadro criminal, passou a ser obrigatório incluir no relatório um capitulo específico relativo a crimes associados à corrupção, do qual é obrigatório que conste entre outras:

a) Os mapas estatísticos dos processos distribuídos, arquivados, objecto de acusação, pronúncia ou não pronúncia, bem como condenações e absolvições e respectiva pendência em cada uma das fases, bem como o mapa estatístico das comunicações à PGR;

b) Áreas de incidência da corrupção activa e passiva

c) Análise da duração da fase de investigação e exercício da acção penal, instrução e julgamento com especificação de causas;

d) Análise das causas do exercício da acção penal, da não pronuncia e da absolvição;

e) Indicação do valor dos bens apreendidos e dos perdidos a favor do Estado;

f) Principais questões jurisprudenciais e seu tratamento pelo Ministério Público;[292]

g) Avaliação dos órgãos da polícia criminal;

h) Apreciação da colaboração dos organismos e instituições interpelados para disponibilização de peritos;

i) Referencia à cooperação internacional, com especificação do período de tempo necessário á satisfação dos pedidos;

j) A formação específica de magistrados.

Finalmente, e correspondendo a uma sugestão da OCDE e que já havíamos defendido na nossa dissertação de mestrado[293], o Estado Português adoptou uma Carta Ética da Administração Pública, no âmbito de uma livro de procedimentos éticos da conduta aceitável dos funcionários do Estado.

Esta carta de princípios vai reconfirmar os valores já inscritos no Código do Procedimento administrativo, introduzindo na ética republicana – definida na lei – um conjunto de valores e princípios formatadores da conduta razoável do funcionário público.

Serviço Público, legalidade, imparcialidade, igualdade, proporcionalidade, colaboração e boa fé, informação e qualidade, lealdade, integridade e competência e responsabilidade constituem os dez princípios éticos da Administração Pública portuguesa, que obrigam os funcionários do Estado.

2. A corrupção no sector privado

Já em 2008, com a Lei nº20/2008 de 21 de Abril, a Assembleia da República cria o novo regime penal da corrupção do comercio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão-Quadro nº 2003/568/JAI, do Conselho (Europeu), de 22 de Julho.

[292] A questão por exemplo da inconstitucionalidade formal do diploma que rege a corrupção desportiva Decreto-lei 90/91, de10 de Outubro, foi levantada no ambiro do processo conmhecido por "Apito Dourado.
[293] (Santos, 2006)

É a partir da consciência do valor jurídico da imparcialidade pública que se criminaliza, também na esfera privada, a corrupção, não só do agente público, funcionário ou titular de órgão político, mas também na empresa privada, passando para o foro do Direito Penal.

Em 2001, com o DL 108/2001, de 28 de Novembro, já haviam sido feitos aditamentos ao DL 28/84, de 20 de Janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.^{os} 347/89, de 12 de Outubro, 6/95, de 17 de Janeiro, 20/99, de 28 de Janeiro, 162/99, de 13 de Maio, e 143/2001, de 26 de Abril, e pela Lei 13/2001, de 4 de Julho, introduzindo a ideia de corrupção activa e passiva no sector privado.

O art. 41.º-B definia que quem, exercendo funções, incluindo as de direcção, para uma qualquer entidade no sector privado, ainda que irregularmente constituída, por si ou por interposta pessoa, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de acto ou omissão, que constitua uma violação dos seus deveres funcionais e donde resulte uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, é punido com pena de prisão até três anos ou com multa. O mesmo regime se aplica à corrupção activa, na redacção do art. 41.º-C, do DL 28/84, alterado pela Lei 108/2001, de 28 de Novembro.

Nesta mesma lei também se altera o Código Penal nos artigos 335.º, 372.º, 373.º e 386.º, generalizando a punição da corrupção com pena de prisão de 6 meses a 5 anos, a quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade.

Na última revisão o Código Penal veio consagrar ainda a responsabilidade penal das Pessoas Colectivas, por forma a dar cobertura exactamente ao mais eficaz combate à criminalidade organizada associada à corrupção no sector público e ao branqueamento de capitais.

3. O segundo ciclo de legislação anti-corrupção em Portugal

Mas o grande impulso das regras contra a corrupção em Portugal é já dado no século XXI, depois da ratificação da Convenção Contra a Corrupção do Conselho da Europa. Em 1 de Janeiro de 2002, Portugal adere ao grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO), na sequência da ratificação da Convenção Penal Contra a Corrupção, do Conselho da Europa de 26 de Outubro de 2001.

No âmbito do segundo relatório de avaliação de 12 de Maio de 2002 (Anexo VII), o GRECO fez um conjunto de recomendações que o estado tem levado ao terreno, quer a nível legislativo, quer ainda institucional.

São deste período as principais produções legislativas como a resolução 47/2007 de 31 de Outubro que aprova a Convenção Contra a Corrupção da Assembleia Geral da ONU, a lei 19/2008 de 21 de Abril que aprova medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, a lei 20/2008 que aprova o novo regime penal sobre a corrupção no comércio internacional e no sector privado e a Lei 25/2008 de 5 de Junho sobre branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. (Anexo VII)

Estas duas últimas leis vão ser determinantes neste novo ciclo de economia global, com o facto da globalização ter facilitado os movimentos financeiros de apoio ao terrorismo, mas sobretudo porque se estima um elevado incremento da corrupção com a liberalização do comércio internacional e do facto das empresas globais substituírem muitas das anteriores funções de cooperação económica entre estados.

O edifício jurídico em matéria de corrupção internacional e no sector privado – o maior risco de desordem na globalização depois da regulação dos mercados financeiros e da liberalização do comercio internacional de bens e capitais – fica concluído com o Direito subsidiário penal estabelecido pela Lei nº 2072008, de 21 de Abril, conforme determina o seu artigo 6º. No seu segundo Capitulo, a lei determina as sanções para a corrupção activa com prejuízo para o Comercio Internacional (artigo 7º). A corrupção passiva e activa no sector privado (artigos 8º e 9º).

Com este diploma alarga-se o âmbito da corrupção activa prevista no a artigo 368ª do Código Penal, que é expressamente revisto, assim como a Lei 36/94, de 29 de Setembro, no seu número 1 do artigo 1º, referente à *criminalidade económica e financeira*, passando a adoptar-se a seguinte definição para o comportamento corrupto activo: «Quem por si ou mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa der ou prometer a funcionário, nacional, estrangeiro ou de organização internacional, ou a titular de cargo político, nacional ou estrangeiro, ou a terceiro com conhecimento daqueles, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para obter ou conservar um negócio, um contrato ou uma vantagem indevida no comercio internacional, é punido com a pena de um a oito anos de prisão».

O último dos passos, na matéria de arquitectura legal da corrupção, dado em Portugal foi a criação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) junto do Tribunal Constitucional em estreita ligação com o Ministério Público e com especial atenção ao problema da corrupção nas Empreitadas Públicas. O CPC tem, sobretudo e de acordo com o número 2 da Lei nº 54/2008 de 4 de Setembro, como objecto a recolha de informação tendo em vista a prevenção da ocorrência de factos de *corrupção activa e passiva*.

De notar que o CPC, ao ter como missão a elaboração de um relatório anual com a tipificação das ocorrências de risco na Administração Pública alargada, vem reforçar as funções de consultadoria especializada do Parlamento, que o Tribunal de Contas já tinha na elaboração de um parecer sobre a Conta Geral do Estado, mas de algum modo torna-se também uma espécie de grande auditor da administração em matéria de criminalidade económica, competência essa que é naturalmente executiva. Mas, a sua separação da investigação criminal e das polícias, de algum modo não permite levar muito longe o alcance desta nova instituição.

O CPC é um órgão dotado de autonomia administrativa e financeira que para alem do relatório que elabora para apresentar à assembleia da república (artigo 7º), quando tenha conhecimento de factos susceptíveis de constituir infracção penal ou disciplinar tem de remeter participação ao Ministério Público ou á autoridade disciplinar competente (artigo 8º número 1), suspendendo nesse momento a recolha ou organização de informações a eles respeitantes e comunicará o facto às autoridades competentes.

4. Harmonização no combate à corrupção no sector privado

Conforme ficou traduzido na legislação adoptada em Outubro de 2007 em Portugal e tendo por objectivo definir noções harmonizadas a fim de melhorar a luta contra a corrupção no sector privado internacional, acentuando especialmente a política criminal de prevenção, já tinha sido adoptado pelo Conselho Europeu, com base no artigo K. 3 do Tratado da União Europeia, a Acção Comum 98/742/JAI, relativa à corrupção no sector privado ("Jornal Oficial" L358, de 31.12.1998).

A Acção Comum veio definir, no âmbito da política global de luta contra a corrupção, previstas no programa de acção relativo à criminalidade organizada de 28 de Abril de 1997, noções

harmonizadas para a política de luta contra a corrupção no sector privado a nível dos Estados-membros (artigo 1º):

1. «Pessoa», qualquer assalariado ou outra pessoa que exerça funções de direcção ou outras, por conta de uma pessoa singular ou colectiva que opere no sector privado;
2. «Pessoa colectiva», qualquer entidade que goze desse estatuto por força da legislação nacional aplicável, com excepção dos Estados ou outras entidades de Direito Público no exercício das suas prerrogativas de autoridade pública e das organizações de Direito Internacional público;
3. «Violação do dever» deve ser entendido de acordo com a legislação nacional, devendo abranger, no mínimo, qualquer comportamento desleal, que constitua violação de uma obrigação legal, ou, consoante o caso, violação de instruções ou regras profissionais aplicáveis à actividade profissional de uma «pessoa».

No caso da corrupção activa ou passiva, no sector privado, a Acção Comum recomenda que a conduta seja criminalizada quando houver prejuízos económicos para terceiros, em virtude da indevida celebração ou da indevida execução de um contrato ou implique distorções de concorrência no mercado comum. Isto é a corrupção no sector privado, ao contrário da do funcionário nacional ou internacional, só existe como crime se da conduta resultar prejuízos para terceiros ou para o mercado interno europeu.

A União recomenda ainda que os Estados-membros adoptem medidas para a punição efectiva das pessoas colectivas, nomeadamente através da exclusão do benefício de vantagens ou auxílios públicos, da proibição temporária ou permanente de exercer actividade comercial, colocação sob vigilância judicial ou extinção por via judicial, mas a maioria dos Estados-membros tem resistido a tais recomendações.

Ainda em 2008, a Comissão Europeia veio advertir para o facto do Reino Unido não estar a dar cumprimento ao combate á corrupção transnacional.

5. A especificidade da corrupção desportiva

Dada a especial relevância do futebol, em particular, e do fenómeno desportivo, em geral, nas sociedades contemporâneas, a corrupção no desporto ganhou autonomia relativamente à

corrupção no sector privado, tendo no caso português sido adoptada legislação específica que conduziu, por exemplo, à investigação conhecida do «Apito Dourado».

A disciplina da corrupção activa no mundo desportivo ficou consagrada no Decreto-Lei 390/91, de 10 de Outubro, cuja constitucionalidade é colocada em causa por razões formais de autorização legislativa pelo constitucionalista Gomes Canutilho[294], mas que visava proteger, como interesse fundamental a lealdade, a correcção da competição e do seu resultado, e o respeito pela ética na actividade desportiva, e que o legislador reputa de um interesse público que se revela e manifesta na supra-individualidade de todos quantos [adeptos, simpatizantes e espectadores] esperam que a prática desportiva pública e os resultados das competições desportivas não sejam afectados e falseados por comportamentos fraudulentos dos respectivos agentes, visando precisamente alterar a verdade desportiva.

O Decreto-Lei 390/91, de 10 de Outubro, estabelece que quem, na qualidade de praticante desportivo, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, ou der ou prometer, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, que não lhe sejam devidas, como contrapartida de acto ou omissão destinados a alterar ou a falsear o resultado de uma competição desportiva, será punido com pena de prisão até dois anos. Se o facto não for executado, ou tendo-o sido, dele não resultar o efeito pretendido, será também punido, agora, com um ano de prisão. A tentativa também é punida. As penas são agravadas se o autor for árbitro ou equiparado.

Isto significa que na corrupção desportiva o legislador nacional, no caso a maioria social-democrata no Parlamento em 1991, quis prevenir e dissuadir a corrupção, punindo mesmo a tentativa, ao contrário da corrupção económica no sector empresarial privado, onde só há punição se houver dano a terceiros ou a mercado interno. Esta doutrina deverá manter a sua consagração em legislação próxima.

Com o adensar-se das tenções politicas por causa da reforma do estado, e depois da visita de uma delegação da OCDE [relatório em anexo III] no início do século XXI e por iniciativa da maioria

[294] A questão da constitucionalidade do Decreto-Lei 390/91 de 10 de Outubro foi suscitada em sede dos processos do «Apito Dourado», considerando que a autoriozação legislativa não respeitou a formalidade constitucional. Se o entendimento viesse a ser pela iinconstitucionalidade formal do decreto-lei, haceria, em nosso entender sempre a possibilidade de se aplicar ao «Apito Doutrado» a lei geral da corrupção no sector privado.

socialista iniciou-se todo um processo de reforma legislativa que culminaria com a criação do conselho de prevenção da Corrupção[295], junto do Tribunal de Contas[296].

[295] O debate político à volta do órgão foi intenso, como reflecte a imprensa, no seguinte extracto do Expresso de Lisboa em 2008; «O procurador-geral da República considerou mesmo que devem ser dadas todas as informações sobre enriquecimento injustificado para que depois se possa «apurar se este é, ou não, ilícito, na subsequente fase de investigação». Pinto Monteiro foi ontem ouvido pela comissão parlamentar de Assuntos Constitucionais, tendo sido a primeira vez que se pronunciou sobre a proposta do PS de criação de um conselho de prevenção da corrupção (CPC).
Segundo disse, o projecto socialista tem "pendor governamental". Isto porque o novo órgão irá integrar vários inspectores-gerais do Estado (como o das Finanças e o das Obras Públicas), que têm tutela ministerial e são escolhidos pelo Governo.
Pinto Monteiro recordou ter integrado em tempos a extinta Alta Autoridade contra a Corrupção, recordando que esta não integrava nenhum representante nomeado pelo Governo.
Afirmando que a Alta Autoridade estava muito bem organizada, admitiu porém que acabou por ter poucos resultados práticos. O homem comum, explicou, «quer é ver explicadas as situações em que uma pessoa tinha dez e passa a ter mil sem que para o facto exista qualquer explicação».
Ironicamente, recordou ter participado na «extinção da Alta Autoridade», esperando agora não ser chamado a fazer o mesmo no Conselho de Prevenção da Corrupção que o PS quer criar.
A participação de Pinto Monteiro na audição enquanto procurador-geral da República - um cargo unipessoal - levantou forte polémica com a bancada do PS.
Os socialistas, pela voz de Ricardo Rodrigues, coordenador do PS e vice-presidente da bancada, frisou que quem estava a ser ouvido era o Conselho Superior do Ministério Público.
Segundo Ricardo Rodrigues, apesar de o procurador-geral presidir ao órgão, o certo é que foi o próprio Pinto Monteiro que explicou que não tinha sido possível reunir o Conselho Superior do Ministério Público. Isto uma vez que a Assembleia não tinha contactado em tempo útil aquele órgão.
O deputado socialista declarou que também integra, em representação da Assembleia, o Conselho Superior do Ministério Público. Mas logo acrescentou que os pareceres e críticas feitas pelo procurador-geral da República não o podiam representar.
Em tom visivelmente crispado, Pinto Monteiro quis responder de imediato ao que apelidou de «algumas inverdades». Quando lhe foi dada a palavra não deixou de criticar duramente o Parlamento pelos prazos com que envia para recolha de parecer matérias de grande relevância.
Nas repostas finais, Pinto Monteiro afirmou que «este procurador-geral da República não é controlável por ninguém». E sinalizou visivelmente o seu desagrado saindo da sala sem se despedir dos deputados socialistas presentes.»

[296] Vale a pena ler um estrato do jornal *Sol* de Lisboa de 2008: «A magistrada Maria José Morgado defende que «há dificuldade da sociedade portuguesa em compreender a denúncia» da corrupção e que os tribunais «deixam os denunciantes entregues a si próprios» Não pretendendo aqui fazer uma analise exaustiva do tratamento jurídico da corrupção em Portugal, faz-se no anexo seguinte contudo um levantamento da legislação principal aplicável à matéria.
Continuam a existir tenções como aliás reflecte a própria comunicação social. «Há dificuldade da sociedade portuguesa em compreender a denúncia», afirmou, acrescentando ser este o «caminho» para a realização da Justiça. Contudo, ressalvou que o que a «preocupa» é que «os tribunais deixam os denunciantes» dos crimes de corrupção «entregues a si próprios». «Não há celeridade nestes casos. Isso é vital... uma decisão rápida, pronta, clara», sublinhou. A directora do Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa falava terça-feira, na capital, na conferência-debate sobre Corrupção e o Poder Local, promovida pela Associação para o Desenvolvimento Económico e Social/SEDES.
Maria José Morgado, que tem a seu cargo o processo de alegada corrupção na Câmara de Lisboa e que coordenou o caso «Apito Dourado», no futebol, interveio na qualidade de membro da assistência e reagindo aos lamentos do advogado Ricardo Sá Fernandes, que se queixou da morosidade da Justiça no diferendo que o opõe ao administrador da Bragaparques Domingos Névoa.
A procuradora-geral adjunta lembrou, quanto à corrupção urbanística, o exemplo da legislação espanhola que «criminaliza» licenciamentos urbanísticos e decisões municipais ilícitas.
Ricardo Sá Fernandes, que participou na conferência-debate enquanto orador, recordou o seu caso como «uma experiência dura», já que, além da «calúnia inesperada» que diz ter sido alvo, «a espera» para ser feita Justiça «é terrível».
Hoje, frisou, se tivesse de aconselhar um amigo na mesma situação, dir-lhe-ia: «Faz de conta que não é contigo». O advogado Ricardo Sá Fernandes foi autor de uma acção que vai ser julgada num tribunal de Lisboa e que resultou numa acusação a Domingos Névoa por tentativa de corrupção por acto ilícito, ao este ter alegadamente oferecido 200 mil euros para que José Sá Fernandes, irmão de Ricardo, desistisse da acção popular contra a compra dos terrenos do Parque Mayer, por parte da Bragaparques. Ricardo Sá Fernandes apelidou o empresário de «vigarista», na sequência do pedido de instrução do caso de alegada tentativa de corrupção de José Sá Fernandes, no que Domingos Névoa defende que foi o advogado Ricardo Sá Fernandes quem lhe pediu 500 mil euros para financiar a campanha do irmão para a autarquia lisboeta. Domingos Névoa alega que, em Setembro de 2005, o jurista lhe pediu um financiamento para pagar as despesas da campanha política do irmão, do Bloco de Esquerda, para as eleições autárquicas desse ano e para a liquidação de despesas pessoais, tese que ambos os Sá Fernandes desmentem. Ricardo Sá Fernandes foi pronunciado há duas semanas para ser julgado por «difamação agravada», no seguimento de uma queixa interposta por Domingos Névoa. O julgamento da alegada tentativa de corrupção por parte do administrador da Bragaparques tem sido sucessivamente adiado».

Política da União Europeia contra a corrupção de funcionários

Para contribuir para o reforço da União Europeia contra a corrupção estabeleceu-se uma estratégia geral da UE, a partir a Comunicação da Comissão de 21 de Maio de 1997, ao Conselho e ao Parlamento Europeu, sobre a política da União contra a corrupção.

A Comissão propôs uma estratégia global contra a corrupção a empreender dentro e fora da UE e abrangendo diversas áreas: o comércio internacional, a concorrência, as despesas externas, os recursos próprios da comunidade, a cooperação para o desenvolvimento e a estratégia de pré-adesão. Embora a corrupção tenha um tratamento diferenciado nos Estados-membros a Comissão considera que a nível penal a legislação do conjunto de Estados-membros deveria considerar como delito a corrupção dos funcionários da CE e dos funcionários de outros Estados e a corrupção no sector privado. De notar que alguns Estados-membros não incriminam funcionários de outros Estados da União e em alguns casos os Estados-membros só actuam quando o delito é cometido no seu território nacional.

Esta situação foi contudo alterada em Portugal em 2001, com a Lei 108/2001, de 28 de Novembro, que veio equiparar, para efeitos de crime de corrupção activa ou passiva, crimes punidos nos artigos 372.º a 374.º do Código Penal:

a) Os magistrados, funcionários, agentes e equiparados da UE, independentemente da nacionalidade e da residência;
b) Os funcionários nacionais de outros Estados-membros da UE, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente em território português;
c) Qualquer funcionário de organismo internacional de Direito Público de que Portugal seja membro, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português.

A União tem previsto um projecto de convenção que prevê a possibilidade de demandar um funcionário da CE ou de um Estado-membro suspeito de corrupção passiva ou activa em detrimento do Orçamento da União, ou seja, apenas e sempre que estiverem em causa os interesses financeiros da UE.

Actualmente, alguns Estados-membros da OCDE autorizam deduções fiscais para o suborno de funcionários estrangeiros, se os subornos forem considerados uma prática corrente no país em questão. Porém, esta dedução é proibida nos Estados Unidos e no Japão e a sua eliminação é solicitada pelas organizações internacionais - ONU, Conselho da Europa, OCDE e Parlamento Europeu.

A prática da corrupção é não só contrária aos princípios da não discriminação e da livre concorrência, preconizados pelo Mercado Único, para assegurar a livre circulação de bens e serviços. A OCDE recomenda que as instituições bancárias e financeiras disponham de registos adequados que permitam a inspecção e a investigação da corrupção e defende que devem ser criminalizadas as práticas de branqueamento das receitas da corrupção, à semelhança do que foi feito com as receitas do tráfico de estupefacientes (Directiva relativa ao Branqueamento de Capitais, 1991). No mesmo sentido, está em estudo um segundo protocolo à Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros.

A existência de listas negras permite identificar empresas condenadas, o que depois as impede de acessos a fundos europeus, como já acontece com os financiamentos do FEOGA-Garantia.

Por último, existem programas especiais de luta contra a corrupção no terreno, que visam nomeadamente os países da Europa Central e Oriental [programa OCTOPUS do Conselho da Europa e da UE, programa SIGMA da OCDE e da EU]. O programa de cooperação destinado aos países terceiros mediterrânicos (MEDA) inclui igualmente disposições de luta contra a corrupção. De um modo mais geral, o princípio da imparcialidade e da boa gestão poderia ser incluído nos acordos internacionais de assistência da UE, assim como disposições contra a corrupção nos contratos relativos à ajuda adjudicados pela UE, OCDE, BM e outros financiadores multilaterais. Esta doutrina da «boa governância» já começa a fazer o seu circuito a nível internacional, nomeadamente em alguns programas para a África Oriental.

Pode passar a ser um outro factor para justificar a presença de forças internacionais em territórios independentes, para lá da violação dos direitos do Homem ou da ameaça terrorista, constante da política internacional da Administração de George Bush Jr.

Em 2001, com a Lei 13/2001, de 4 de Junho, a Assembleia da Republica transpôs para o Direito interno a «Convenção sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais», aprovada em Paris, a 17 de Dezembro de 1997, sob a

égide da OCDE, que altera o DL 28/84, de 20 de Janeiro, aditando um artigo 41-A, que pune a corrupção activa com prejuízo do comércio internacional, qualificando-a de crime de corrupção, no âmbito da legislação sobre branqueamento de capitais e combate à corrupção e criminalidade económico-financeira (art. 2.º do DL n.º 325/95, de 2 de Dezembro), e sendo aplicável também a funcionários estrangeiros que sejam encontrados em Portugal.

6. Exigências da UE aos países da adesão em matéria de corrupção

Outro ângulo decisivo na abordagem da problemática da corrupção e da transparência no quadro da União europeia é ao nível dos próprios Estados que aderiram à UE em 2005.

Se as negociações para a entrada de dez países na União Europeia foram concluídas, os preparativos para a integração destes estão longe disso. Corrupção, clientelismo e fraudes são alguns dos aspectos problemáticos**.**

Com efeito, a Europa Ocidental e a Oriental têm grandes divergências quanto ao padrão administrativo e à concepção do que seja «uma boa administração» [«good governance»]. Os novos Estados-membros da EU, que ingressam oficialmente em 2004 e os candidatos que negoceiam a sua entrada, prometem combater fraudes e corrupção, com a ajuda das instituições europeias. [Em particular, o Conselho da Europa desenvolveu já em 2005 uma conferencia sobre o assunto]. A questão é de grande interesse para os próprios países, pois da perfomance que tiverem em matéria de corrupção depende cada vez mais a utilização dos fundos no quadro financeiro da UE para 2007-2013.

A Comissão Europeia publicou em 2005 o seu relatório anual sobre a situação nos novos países membros da UE e candidatos. Apesar da existência de leis de combate à corrupção, estas estão longe de ser devidamente implementadas – conclui a análise da CE.

Exemplos disso foram identificados na imprensa nacional e internacional como o último escândalo de corrupção na Roménia, onde justamente a ministra responsável pela integração europeia está sob a suspeita de haver distribuído os recursos da UE entre seus protegidos. O caso da Lituânia, onde o ex-presidente Rolandas Paksas foi acusado de assinar contratos com pessoas que fizeram grandes doações para sua campanha eleitoral, garantindo-lhes postos de assessoria e influência coloca igualmente o problema da ligação entre a corrupção e o financiamento da democracia nos países desenvolvidos e democráticos.

A Comissão Europeia empenha-se há alguns anos em propiciar reformas nos novos membros e candidatos, inclusive no que diz respeito à maior transparência e segurança financeira. Não se trata somente de que sejam observadas as directrizes vigentes em Bruxelas, mas também de se proteger os interesses financeiros da UE. Como futuros membros, tais países terão direito ao fomento económico, embora sob uma condição: a de que esses recursos não vão parar nos bolsos de funcionários e políticos corruptos.

«No que diz respeito à participação concreta nos programas financeiros da UE, é preciso observar uma série de mecanismos. Principalmente é necessário que haja as respectivas instituições para cuidar disso e também os organismos de controle», disse Bernd Biervert à *Deutsche Welle*. Biervert foi o responsável na Comissão Europeia pelas negociações de ingresso da Eslováquia. Nos projectos da UE nesses países não se trata apenas de questões jurídicas ou medidas policiais, diz Biervert. O esclarecimento da opinião pública também é da maior importância.

«Com frequência, esses casos só vêm ao de cima quando os cidadãos denunciam. Por isso é muito importante a consciencialização da sociedade; que não se considere corrupção algo normal e inevitável, que se leve a queixa ao departamento responsável quando se deparar com actos corruptos e que este investigue o caso».

Grande parte desse trabalho de esclarecimento, por parte da UE, é realizado junto à imprensa escrita, rádio e televisão. Concretamente, em seminários especiais, os jornalistas do Leste Europeu aprenderam como lidar com casos de corrupção, nepotismo e clientelismo e como informar a respeito.

A Conferencia do Verão de 2005 do Conselho da Europa foi o culminar desta estratégia dissuasora da UE.

ARMANDO RUI TEIXEIRA SANTOS

ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

CASO DOS ESTADOS LUSÓFONOS

II VOLUME

Orientador: Prof. Doutor Teotónio R. de Souza

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Lisboa

2008

ARMANDO RUI TEIXEIRA SANTOS

ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

CASO DOS ESTADOS LUSÓFONOS

Tese apresentada para obtenção do grau de
Doutor em Ciência Política no curso
de Doutoramento em Ciência Política
conferido pela Universidade Lusófona
de Humanidades e Tecnologias

Orientador: Prof. Doutor Teotónio R. de Souza

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Lisboa

2008

Abreviaturas e símbolos

UE – União Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPCorr – Índice de Percepção da Corrupção

NSA – The National Security Agency

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

TI – Transparency International

TUE – Tratado da União Europeia

WB – World Bank

ÍNDICE

I VOLUME

INTRODUÇÃO.....15
Identificação do problema

CAPÍTULO 1 – Uma questão de fé ……..……..18
1.1. Erro de cálculo ou a força do lobbying
1.2. Revisão e análise de bibliografia

CAPÍTULO 2 – A questão da corrupção…….…….……...38
2.1. Formulação das hipóteses de trabalho

CAPÍTULO 3 – Definir a corrupção e a questão económica:..……..…..……43
3.1. O impacto económico da corrupção: corrupção e pobreza…...……...…....44
3.2. A medida do bem-estar……...…….50
3.3. Repercussões da corrupção…….....51
3.4. Os ganhos e as perdas da corrupção…….....52
3.5. O «desperdício» da corrupção …..……...53

CAPÍTULO 4 – Medir a corrupção…….....55
4.1. Enunciado do problema: definição, causas, efeitos e políticas anticorrupção no século XXI …….…….55
4.2. Uma revisão das pesquisas empíricas……..…….....57
4.3. A Corrupção em Portugal…….……62

CAPÍTULO 5 – Uma questão metodológica…….…….....76
5.1. O primeiro tipo de Abordagens: causas, efeitos e políticas…….76
5.1.1. Estudos dos parlamentos..……..…...77
5.1.2. O problema das generalizações….……...…….……...79
5.1.3. Pesquisa com base no indivíduo……...80
5.2. O segundo tipo de abordagens: a análise do risco de investimento…….....81

5.2.1. Corrupção e risco de investimento. …… 82
5.2.2. Corrupção e a agenda no apoio aos países carenciados……83
5.2.3. Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr)…….……..…84
5.2.4. Limites das sondagens…….……..…86
5.3. O terceiro tipo de abordagens: à procura de soluções……. ……88
5.3.1. A corrupção como problema……..…89
5.3.2. Pesquisas como armas ideológicas para sensibilizar sociedades 91
5.3.3. Sondagens para definir objectivos…….……...93
5.3.4. Sondagens para monitorar reformas……..…96
5.3.5. Banco Mundial e a ajuda ao desenvolvimento…..…….....97
5.4. O futuro metodológico……..…....99

CAPÍTULO 6 – A relação entre os Índices de Percepção da Corrupção internacional e outros índices de desenvolvimento dos Países Lusófonos ……..……..……..….102
6.1. Indicadores de *governância*……...108

CAPÍTULO 7 – Caracterização sociopolítica da corrupção...…… …..…….…...110
7.1. O regresso do Mercantilismo ……..…….....131

CAPÍTULO 8 – Economia Política da corrupção…….…….…….....…134
8.1. Matriz das estratégias anticorrupção……..134
8.2. Um novo paradigma……...……....136
8.3. O regresso ao Estado Patrimonial...…….…….……....137
8.4. Uma nova ordem mundial…….…….……....140
8.5. Os novos princípios da Economia Política ……..…….....141
8.6. Leviatão e Estado Fiscal…….…….…….....144
8.7. As falhas do Estado e a Economia Política……...……..…145
8.8. O Sistema Político e a intervenção estatal……...……...148
8.9. Externalidades e sua correcção……...150
8.10. Interacções no mercado político…….…...…...……151
8.11. A abordagem do poder da burocracia……...153
8.12. O poder dos grupos de interesses..……..……..153
8.13. O rent-seeking.....155
8.14. O lobbying.....156

CONCLUSÃO.....158

BIBLIOGRAFIA. ……..……...……160

GLOSSÁRIO ……...…….168

ÍNDICE REMISSIVO……...……169

APÊNDICES……..……...172

APÊNDICE I……...…….…...173

I. Sondagem sobre Corrupção em Portugal ……....……..173

II. Ficha Técnica……...174

1. Metodologia……..174

2. Amostra/erro…….174

3. Datas de execução……174

Caracterização……..…….175

Sexo……....……...175

Idade…….…….175

Estádio de vida……..176

Profissão da pessoa que mais contribui para o agregado familiar…….177

Situação na profissão…….177

Grau de Instrução da pessoa que mais contribui para o agregado familiar……...177

Número de Pessoas que vivem em casa……178

Agregado familiar……..178

Classe social……..…178

Região……...….179

Respostas ao questionário…….……180

Q1 – Fala-se muito em corrupção. Para si corrupção é :……..……180

Versus sexo/idade/classe social……....180

Versus região……....180

Q2 – Ha mais corrupção nos países pobres que nos países ricos?.....181

Versus sexo/idade/classe social……181

Versus região…….181

Q3 – Comparando o Portugal de hoje com o Portugal de há dez anos, a corrupção?.....182
Versus sexo/idade/classe social……182
Versus região……182
Q4 – Das seguintes classes, em qual existe mais corrupção?.....183
Versus sexo/idade/classe social……183
Versus região……183
Q5 – Em sua opinião, nas várias organizações, quem são os maiores corruptos?.....184
Versus sexo/idade/classe social……184
Versus região……184
Q6 – E já alguma vez corrompeu alguém, garantimos a total Confidencialidade das suas respostas…….....185
Versus sexo/idade/classe social……....185
Versus região……185
Q7 – E que classe profissional já corrompeu?.....186
Versus sexo/idade/classe social……186
Versus Região……...186

APÊNDICE II……187
Contributos para a História da Corrupção Portuguesa ……..……. 188

APÊNDICE III……211
A Corrupção no Direito Português……212
Segundo ciclo de legislação anticorrupção em Portugal ……..…….. 226
Especificidade da corrupção desportiva……229
Política da União Europeia contra a corrupção de funcionários…….. 232
Exigências da UE aos países de adesão em matéria de corrupção……234

II VOLUME

ANEXO I ……..……...9
CPI de 2008 Transparency International
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008

ANEXO II.....18
Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste 2007/2008
http://www.bportugal.pt/publish/palop/todo-2008.pdf

ANEXO III……..…146
Relatório sobre a Corrupção em Portugal elaborado pela OCDE em 2007

ANEXO IV……..……...…224
Legislação Portuguesa sobre Corrupção

ANEXO V…….……387
Crises Financeiras

ANEXO VI……..……...……395
Fundos Soberanos

ANEXO VII…….……...……403
Acção preventiva das empresas

ANEXO I

CPI de 2008 Transparency International

CPI de 2008 Transparency International

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008

A Maioria dos países lusófonos piorou classificação no Índice da Transparency International

A maioria dos países lusófonos, à excepção de Cabo Verde, piorou a sua classificação no índice global de corrupção, divulgado hoje pela Transparency International, que analisa os níveis do fenómeno em 180 países. A lista, divulgada anualmente, estima o grau de corrupção do sector público percepcionada pelos empresários e analistas dos respectivos países, e está organizada do menos corrupto (1º lugar) para o mais corrupto (180º), a que corresponde uma escala de 10 pontos (livre de corrupção) a zero pontos (muito corrupto).

Timor-Leste conta-se entre os países onde, segundo a Transparency International, a situação se deteriorou "significativamente" entre 2007 e 2008, tendo registado a pior queda com uma descida de 22 lugares. O país, que há um ano ocupava a 123ª posição com 2,6 pontos, caiu este ano para o 145º lugar com 2,2 pontos, ao mesmo nível do Cazaquistão e com uma prestação ligeiramente acima de países como o Bangladesh, Quénia ou Rússia. Portugal ocupa este ano a 32ª posição com 6,1 pontos, tendo perdido quatro posições e 0,4 pontos em relação ao índice de 2007. Dos restantes lusófonos, Cabo Verde subiu dois lugares no índice, passando da 49ª para a 47ª posição, com 5,1 pontos, posição que partilha com a Costa Rica, Hungria, Jordânia e Malásia. A Cabo Verde segue-se o Brasil entre os estados lusófonos melhor classificados, no entanto a 80ª posição conseguida em 2008 revela uma queda de oito posições em relação ao ano anterior, mantendo contudo o mesmo número de pontos que em 2007 (3,5). Burkina Faso, Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia partilham a posição com o Brasil. A descida menos significativa foi a de São Tomé e Príncipe, que passou do 118º para o 123º lugar, mantendo o mesmo número de pontos (2,7) e partilhando a posição com países como o Nepal, Togo, Nigéria ou Vietname. Moçambique caiu 15 posições na lista e perdeu 0,2 pontos, ocupando agora o 126º lugar, enquanto Angola e Guiné-Bissau perderam 11 lugares, uma queda que se registou igualmente na pontuação dos dois países, que passou de 2,2 para 1,9 pontos. Angola e Guiné-Bissau ocupam agora a posição 158 juntamente com com Azerbaijão, Burundi, Gâmbia, Congo, Serra Leoa e Venezuela. Macau, Região Administrativa Especial da China, é citado pelo segundo ano

consecutivo como tendo registado um "agravamento dos níveis percebidos de corrupção", tendo passado do 34º para o 43º lugar e de 5,7 para 5,4 pontos. Analisando a totalidade dos 180 países, a Dinamarca, Nova Zelândia e Suécia dividem o primeiro lugar como uma pontuação de 9,3 pontos, seguidos de Singapura como 9,2 pontos. Na ponta oposta da tabela, está a Somália com 1,0 pontos, precedida do Iraque e Myanmar com 1,3 pontos e do Haiti com 1,4 pontos. Durante a apresentação do índice de 2008, em Berlim, Huguette Labelle, que preside à Transparency International, destacou os aumentos contínuos dos níveis de corrupção nos países pobres e os constantes escândalos corporativos nos países ricos.

Transparency International 2008 Corruption Perceptions Index

A country or territory's **CPI Score** indicates the degree of public sector corruption as perceived by business people and country analysts, and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt)

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2008	Standard Deviation	Confidence Intervals*	Surveys Used**
1	Denmark	9.3	0.2	9.1 - 9.4	6
1	Sweden	9.3	0.1	9.2 - 9.4	6
1	New Zealand	9.3	0.2	9.2 - 9.5	6
4	Singapore	9.2	0.3	9.0 - 9.3	9
5	Finland	9.0	0.8	8.4 - 9.4	6
5	Switzerland	9.0	0.4	8.7 - 9.2	6
7	Iceland	8.9	0.9	8.1 - 9.4	5
7	Netherlands	8.9	0.5	8.5 - 9.1	6
9	Australia	8.7	0.7	8.2 - 9.1	8
9	Canada	8.7	0.5	8.4 - 9.1	6
11	Luxembourg	8.3	0.8	7.8 - 8.8	6
12	Austria	8.1	0.8	7.6 - 8.6	6
12	Hong Kong	8.1	1	7.5 - 8.6	8
14	Germany	7.9	0.6	7.5 - 8.2	6
14	Norway	7.9	0.6	7.5 - 8.3	6
16	Ireland	7.7	0.3	7.5 - 7.9	6
16	United Kingdom	7.7	0.7	7.2 - 8.1	6
18	USA	7.3	0.9	6.7 - 7.7	8
18	Japan	7.3	0.5	7.0 - 7.6	8
18	Belgium	7.3	0.2	7.2 - 7.4	6
21	Saint Lucia	7.1	0.4	6.6 - 7.3	3
22	Barbados	7.0	0.5	6.5 - 7.3	4
23	France	6.9	0.7	6.5 - 7.3	6
23	Chile	6.9	0.5	6.5 - 7.2	7
23	Uruguay	6.9	0.5	6.5 - 7.2	5
26	Slovenia	6.7	0.5	6.5 - 7.0	8
27	Estonia	6.6	0.7	6.2 - 6.9	8
28	Spain	6.5	1	5.7 - 6.9	6
28	Qatar	6.5	0.9	5.6 - 7.0	4
28	Saint Vincent and the Grenadines	6.5	1.5	4.7 - 7.3	3
31	Cyprus	6.4	0.8	5.9 - 6.8	3
32	Portugal	6.1	0.9	5.6 - 6.7	6
33	Israel	6.0	0.6	5.6 - 6.3	6
33	Dominica	6.0	1.3	4.7 - 6.8	3

Transparency International commissioned Prof. Dr J. Graf Lambsdorff of the University of Passau to produce the CPI table. For information on data and methodology, please consult the frequently asked questions and the CPI methodology:

www.transparency.org/surveys/#cpi or www.icgg.org

Explanatory notes

***Confidence range** provides a range of possible values of the CPI score. This reflects how a country's score may vary, depending on measurement precision. Nominally, with 5 percent probability the score is above this range and with another 5 percent it is below. However, particularly when only few sources are available, an unbiased estimate of the mean coverage probability is lower than the nominal value of 90%.

****Surveys used** refers to the number of surveys that assessed a country's performance. 13 surveys and expert assessments were used and at least 3 were required for a country to be included in the CPI.

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2008	Standard Deviation	Confidence Intervals	Surveys Used
35	United Arab Emirates	5.9	1.4	4.8 - 6.8	5
36	Botswana	5.8	1	5.2 - 6.4	6
36	Puerto Rico	5.8	1.1	5.0 - 6.6	4
36	Malta	5.8	0.6	5.3 - 6.3	4
39	Taiwan	5.7	0.5	5.4 - 6.0	9
40	South Korea	5.6	1.1	5.1 - 6.3	9
41	Mauritius	5.5	1.1	4.9 - 6.4	5
41	Oman	5.5	1.4	4.5 - 6.4	5
43	Macao	5.4	1.4	3.9 - 6.2	4
43	Bahrain	5.4	1.1	4.3 - 5.9	5
45	Bhutan	5.2	1.1	4.5 - 5.9	5
45	Czech Republic	5.2	1	4.8 - 5.9	8
47	Malaysia	5.1	1.1	4.5 - 5.7	9
47	Costa Rica	5.1	0.4	4.8 - 5.3	5
47	Hungary	5.1	0.6	4.8 - 5.4	8
47	Jordan	5.1	1.9	4.0 - 6.2	7
47	Cape Verde	5.1	1.6	3.4 - 5.6	3
52	Slovakia	5.0	0.7	4.5 - 5.3	8
52	Latvia	5.0	0.3	4.8 - 5.2	6
54	South Africa	4.9	0.5	4.5 - 5.1	8
55	Seychelles	4.8	1.7	3.7 - 5.9	4
55	Italy	4.8	1.2	4.0 - 5.5	6
57	Greece	4.7	0.6	4.2 - 5.0	6
58	Turkey	4.6	0.9	4.1 - 5.1	7
58	Lithuania	4.6	1	4.1 - 5.2	8
58	Poland	4.6	1	4.0 - 5.2	8
61	Namibia	4.5	1.1	3.8 - 5.1	6
62	Samoa	4.4	0.8	3.4 - 4.8	3
62	Croatia	4.4	0.7	4.0 - 4.8	8
62	Tunisia	4.4	1.6	3.5 - 5.5	6
65	Kuwait	4.3	1.4	3.3 - 5.2	5
65	Cuba	4.3	0.9	3.6 - 4.8	4
67	Ghana	3.9	0.8	3.4 - 4.5	6
67	Georgia	3.9	1.2	3.2 - 4.6	7
67	El Salvador	3.9	1	3.2 - 4.5	5
70	Romania	3.8	0.8	3.4 - 4.2	8
70	Colombia	3.8	1	3.3 - 4.5	7
72	Bulgaria	3.6	1.1	3.0 - 4.3	8
72	FYR Macedonia	3.6	1.1	2.9 - 4.3	6
72	Peru	3.6	0.6	3.4 - 4.1	6

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2008	Standard Deviation	Confidence Intervals	Surveys Used
72	Mexico	3.6	0.4	3.4 - 3.9	7
72	China	3.6	1.1	3.1 - 4.3	9
72	Suriname	3.6	0.6	3.3 - 4.0	4
72	Trinidad and Tobago	3.6	0.7	3.1 - 4.0	4
72	Swaziland	3.6	1.1	2.9 - 4.3	4
80	Burkina Faso	3.5	1	2.9 - 4.2	7
80	Brazil	3.5	0.6	3.2 - 4.0	7
80	Saudi Arabia	3.5	0.7	3.0 - 3.9	5
80	Thailand	3.5	0.8	3.0 - 3.9	9
80	Morocco	3.5	0.8	3.0 - 4.0	6
85	Senegal	3.4	0.9	2.9 - 4.0	7
85	Panama	3.4	0.6	2.8 - 3.7	5
85	Serbia	3.4	0.8	3.0 - 4.0	6
85	Montenegro	3.4	1	2.5 - 4.0	5
85	Madagascar	3.4	1.1	2.8 - 4.0	7
85	Albania	3.4	0.1	3.3 - 3.4	5
85	India	3.4	0.3	3.2 - 3.6	10
92	Algeria	3.2	0.3	2.9 - 3.4	6
92	Bosnia and Herzegovina	3.2	0.6	2.9 - 3.5	7
92	Sri Lanka	3.2	0.5	2.9 - 3.5	7
92	Lesotho	3.2	1	2.3 - 3.8	5
96	Gabon	3.1	0.3	2.8 - 3.3	4
96	Mali	3.1	0.4	2.8 - 3.3	6
96	Jamaica	3.1	0.3	2.8 - 3.3	5
96	Guatemala	3.1	1.2	2.3 - 4.0	5
96	Benin	3.1	0.5	2.8 - 3.4	6
96	Kiribati	3.1	0.5	2.5 - 3.4	3
102	Tanzania	3.0	0.6	2.5 - 3.3	7
102	Lebanon	3.0	1	2.2 - 3.6	4
102	Rwanda	3.0	0.4	2.7 - 3.2	5
102	Dominican Republic	3.0	0.4	2.7 - 3.2	5
102	Bolivia	3.0	0.3	2.8 - 3.2	6
102	Djibouti	3.0	0.7	2.2 - 3.3	4
102	Mongolia	3.0	0.5	2.6 - 3.3	7
109	Armenia	2.9	0.4	2.6 - 3.1	7
109	Belize	2.9	1.2	1.8 - 3.7	3
109	Argentina	2.9	0.7	2.5 - 3.3	7
109	Vanuatu	2.9	0.5	2.5 - 3.2	3
109	Solomon Islands	2.9	0.5	2.5 - 3.2	3
109	Moldova	2.9	1.1	2.4 - 3.7	7
115	Mauritania	2.8	1.2	2.2 - 3.7	7
115	Maldives	2.8	1.7	1.7 - 4.3	4
115	Niger	2.8	0.5	2.4 - 3.0	6
115	Malawi	2.8	0.6	2.4 - 3.1	6
115	Zambia	2.8	0.4	2.5 - 3.0	7
115	Egypt	2.8	0.7	2.4 - 3.2	6
121	Togo	2.7	1.4	1.9 - 3.7	6

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2008	Standard Deviation	Confidence Intervals	Surveys Used
121	Viet Nam	2.7	0.7	2.4 - 3.1	9
121	Nigeria	2.7	0.5	2.3 - 3.0	7
121	Sao Tome and Principe	2.7	0.6	2.1 - 3.1	3
121	Nepal	2.7	0.5	2.4 - 3.0	6
126	Indonesia	2.6	0.6	2.3 - 2.9	10
126	Honduras	2.6	0.5	2.3 - 2.9	6
126	Ethiopia	2.6	0.6	2.2 - 2.9	7
126	Uganda	2.6	0.7	2.2 - 3.0	7
126	Guyana	2.6	0.2	2.4 - 2.7	4
126	Libya	2.6	0.6	2.2 - 3.0	5
126	Eritrea	2.6	1.3	1.7 - 3.6	5
126	Mozambique	2.6	0.4	2.4 - 2.9	7
134	Nicaragua	2.5	0.4	2.2 - 2.7	6
134	Pakistan	2.5	0.7	2.0 - 2.8	7
134	Comoros	2.5	0.8	1.9 - 3.0	3
134	Ukraine	2.5	0.5	2.2 - 2.8	8
138	Paraguay	2.4	0.5	2.0 - 2.7	5
138	Liberia	2.4	0.7	1.8 - 2.8	4
138	Tonga	2.4	0.4	1.9 - 2.6	3
141	Yemen	2.3	0.7	1.9 - 2.8	5
141	Cameroon	2.3	0.7	2.0 - 2.7	7
141	Iran	2.3	0.5	1.9 - 2.5	4
141	Philippines	2.3	0.4	2.1 - 2.5	9
145	Kazakhstan	2.2	0.7	1.8 - 2.7	6
145	Timor-Leste	2.2	0.4	1.8 - 2.5	4
147	Syria	2.1	0.6	1.6 - 2.4	5
147	Bangladesh	2.1	0.5	1.7 - 2.4	7
147	Russia	2.1	0.6	1.9 - 2.5	8
147	Kenya	2.1	0.4	1.9 - 2.4	7
151	Laos	2.0	0.5	1.6 - 2.3	6
151	Ecuador	2.0	0.3	1.8 - 2.2	5
151	Papua New Guinea	2.0	0.6	1.6 - 2.3	6
151	Tajikistan	2.0	0.5	1.7 - 2.3	8
151	Central African Republic	2.0	0.3	1.9 - 2.2	5
151	Côte d´Ivoire	2.0	0.7	1.7 - 2.5	6
151	Belarus	2.0	0.7	1.6 - 2.5	5
158	Azerbaijan	1.9	0.4	1.7 - 2.1	8
158	Burundi	1.9	0.7	1.5 - 2.3	6
158	Congo, Republic	1.9	0.1	1.8 - 2.0	6
158	Sierra Leone	1.9	0.1	1.8 - 2.0	5
158	Venezuela	1.9	0.1	1.8 - 2.0	7
158	Guinea-Bissau	1.9	0.2	1.8 - 2.0	3
158	Angola	1.9	0.5	1.5 - 2.2	6
158	Gambia	1.9	0.6	1.5 - 2.4	5
166	Uzbekistan	1.8	0.7	1.5 - 2.2	8
166	Turkmenistan	1.8	0.5	1.5 - 2.2	5
166	Zimbabwe	1.8	0.5	1.5 - 2.1	7

Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2008	Standard Deviation	Confidence Intervals	Surveys Used
166	Cambodia	1.8	0.2	1.7 - 1.9	7
166	Kyrgyzstan	1.8	0.2	1.7 - 1.9	7
171	Congo, Democratic Republic	1.7	0.2	1.6 - 1.9	6
171	Equatorial Guinea	1.7	0.2	1.5 - 1.8	4
173	Guinea	1.6	0.4	1.3 - 1.9	6
173	Chad	1.6	0.2	1.5 - 1.7	6
173	Sudan	1.6	0.2	1.5 - 1.7	6
176	Afghanistan	1.5	0.3	1.1 - 1.6	4
177	Haiti	1.4	0.4	1.1 - 1.7	4
178	Iraq	1.3	0.3	1.1 - 1.6	4
178	Myanmar	1.3	0.4	1.0 - 1.5	4
180	Somalia	1.0	0.6	0.5 - 1.4	4

Appendix: Sources for the TI Corruption Perceptions Index (CPI) 2008

Number	1	2	3
Abbreviation	ADB	AFDB	BTI
Source	Asian Development Bank	African Development Bank	Bertelsmann Foundation
Name	Country Performance Assessment Ratings	Country Policy and Institutional Assessments	Bertelsmann Transformation Index
Compiled / published	2007/2008	2007/08	2007/2008
Internet	http://www.adb.org/Documents/Reports/ADF/2007-ADF-PBA.pdf	http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/NEWS/2007%20COUNTRY%20PERFORMANCE%20ASSESSMENT%20NOTE.DOC	http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1
Who was surveyed?	Country teams, experts inside and outside the bank	Country teams, experts inside and outside the bank	Network of local correspondents and experts inside and outside the organization
Subject asked	Corruption, conflicts of interest, diversion of funds as well as anti-corruption efforts and achievements	Corruption, conflicts of interest, diversion of funds as well as anti-corruption efforts and achievements	The government's capacity to punish and contain corruption
Number of replies	Not applicable	Not applicable	Not applicable
Coverage	29 countries (eligible for ADF funding)	52 countries	125 less developed and transition countries

Number	4	5	6
Abbreviation	WB	EIU	FH
Source	World Bank (IDA and IBRD)	Economist Intelligence Unit	Freedom House
Name	Country Policy and Institutional Assessment	Country Risk Service and Country Forecast	Nations in Transit
Compiled / published	2007/2008	2008	2008
Internet	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20933600~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html	www.eiu.com	http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=196
Who was surveyed?	Country teams, experts inside and outside the bank	Expert staff assessment	Assessment by experts originating or resident in the respective country.
Subject asked	Corruption, conflicts of interest, diversion of funds as well as anti-corruption efforts and achievements	The misuse of public office for private (or political party) gain	Extent of corruption as practiced in governments, as perceived by the public and as reported in the media, as well as the implementation of anticorruption initiatives
Number of replies	Not applicable	Not applicable	Not applicable
Coverage	75 countries (eligible for IDA funding)	170 countries	29 countries/territories

Number	7	8	9
Abbreviation	GI	IMD	
Source	Global Insight	IMD International, Switzerland, World Competitiveness Center	
Name	Country Risk Ratings	IMD World Competitiveness Yearbook	
Compiled / published	2008	2007	2008
Internet	http://www.globalinsight.com	www.imd.ch/wcc	
Who was surveyed?	Expert staff assessment	Executives in top and middle management; domestic and international companies	
Subject asked	The likelihood of encountering corrupt officials, ranging from petty bureaucratic corruption to grand political corruption	Category Institutional Framework - State Efficiency: "Bribing and corruption exist/do not exist"	
Number of replies	Not applicable	More than 4000	
Coverage	203 countries	55 countries	55 countries

Number	10	11	12
Abbreviation	MIG	PERC	
Source	Merchant International Group	Political & Economic Risk Consultancy	
Name	Grey Area Dynamics	Asian Intelligence Newsletter	
Compiled / published	2007	2007	2008
Internet	www.merchantinternational.com	www.asiarisk.com/	
Who was surveyed?	Expert staff and network of local correspondents	Expatriate business executives	
Subject asked	Corruption, ranging from bribery of government ministers to inducements payable to the "humblest clerk"	How serious do you consider the problem of corruption to be in the public sector?	
Number of replies	Not applicable	1476	1400
Coverage	155 countries	15 countries	15 countries

Number	13
Abbreviation	WEF
Source	World Economic Forum
Name	Global Competitiveness Report
Compiled / published	2007/2008
Internet	www.weforum.org
Who was surveyed?	Senior business leaders; domestic and international companies
Subject asked	Undocumented extra payments or bribes connected with 1) exports and imports, 2) public utilities, 3) tax collection, 4) public contracts and 5) judicial decisions are common/never occur
Number of replies	11,406
Coverage	131 countries

ANEXO II

Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste 2007/2008

http://www.bportugal.pt/publish/palop/todo-2008.pdf

ANEXO III

Relatório sobre a Corrupção em Portugal elaborado pela OCDE em 2007

ANEXO IV

Legislação portuguesa sobre a corrupção

Legislação Portuguesa sobre a corrupção.

Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro

Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local

1. Pela Lei n.º 10/83, de 13 de Agosto, a Assembleia da República autorizou o Governo a proceder à revisão do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local.

Visa a presente revisão contribuir para que Administração Pública fique dotada com instrumentos legais mais adequados ao combate à corrupção, numa perspectiva de normalização da própria Administração.

Para tanto, prevêem-se novas formas de conduta ilícita e agravam-se, em geral, as penas, bem como os respectivos efeitos.

Por outro lado, e especialmente na perspectiva de moralização da Administração, prevê-se a aplicação ao pessoal dirigente e equiparado da pena de cessação da comissão de serviço, quer com carácter autónomo – pela prática de infracções típicas – quer com carácter acessório.

É de realçar o desaparecimento da pena de transferência. Anote-se, todavia, que o seu desaparecimento resulta não tanto de dificuldades de aplicação mas sobretudo da consideração de que a transferência é um instrumento de gestão do pessoal e que, por isso, não deve ter uma valoração disciplinar autónoma.

Visa, ainda, a presente revisão ultrapassar dificuldades de execução – donde a introdução de diversas alterações de carácter processual, nomeadamente o processo de meras averiguações –, bem como integrar lacunas suscitadas na aplicação do Estatuto Disciplinar.

Observa-se ainda que, com a presente revisão, o Estatuto Disciplinar é aplicável, em toda a sua extensão, à administração local.

Finalmente, sublinha-se que a presente revisão não constitui uma reformulação global do Estatuto, ficando a dever-se à preocupação de evitar a dispersão do regime disciplinar por legislação extravagante a revogação do Decreto-lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho.

2. As associações sindicais que representam interesses dos trabalhadores da Administração Pública participaram na elaboração do projecto que esteve na base do presente diploma, tendo emitido pareceres cujo conteúdo foi tomado parcialmente em consideração.

3. Nos termos constitucionais, foram ouvidas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as quais não manifestaram qualquer objecção.

Assim:

Usando da autorização conferida pela Lei n.º 10/83 de 13 de Agosto, o Governo decreta, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º É aprovado o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, o qual faz parte integrante do presente diploma.

Artigo 2.º Os processos pendentes reger-se-ão pelas seguintes regras:
a) As normas relativas à incriminação e qualificação de infracções constantes do Estatuto em anexo são aplicáveis na medida em que forem mais favoráveis ao arguido;
b) As normas processuais são de aplicação imediata.

Artigo 3.º O presente diploma entra em vigor no dia 1 do mês seguinte ao da sua publicação.

ESTATUTO DISCIPLINAR DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, REGIONAL E LOCAL

CAPÍTULO I

Princípios fundamentais

Artigo 1.º

(Âmbito de aplicação)

1. O presente Estatuto aplica-se aos funcionários e agentes da Administração central, regional e local.
2. Excluem-se do âmbito de aplicação deste diploma os funcionários e agentes que possuam estatuto especial.

Artigo 2.º

(Responsabilidade disciplinar)

1. O pessoal a que se refere o artigo 1.º é disciplinarmente responsável perante os seus superiores hierárquicos pelas infracções que cometa.
2. Os titulares dos órgãos dirigentes dos institutos públicos são disciplinarmente responsáveis perante o ministro da tutela.

Artigo 3.º

(Infracção disciplinar)

1. Considera-se infracção disciplinar o facto, ainda que meramente culposo, praticado pelo funcionário ou agente com violação de algum dos deveres gerais ou especiais decorrentes da função que exerce.
2. Os funcionários e agentes no exercício das suas funções estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.

3. É dever geral dos funcionários e agentes actuar no sentido de criar no público confiança na acção da Administração Pública, em especial no que à sua imparcialidade diz respeito.

4. Consideram-se ainda deveres gerais:
a) O dever de isenção;
b) O dever de zelo;
c) O dever de obediência;
d) O dever de lealdade;
e) O dever de sigilo;
f) O dever de correcção;
g) O dever de assiduidade;
h) O dever de pontualidade.

5. O dever de isenção consiste em não retirar vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras, das funções que exerce, actuando com independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos.
6. O dever de zelo consiste em conhecer as normas legais regulamentares e as instruções dos seus superiores hierárquicos, bem como possuir e aperfeiçoar os seus conhecimentos técnicos e métodos de trabalho de modo a exercer as suas funções com eficiência e correcção.
7. O dever de obediência consiste em acatar e cumprir as ordens dos seus legítimos superiores hierárquicos, dadas em objecto de serviço e com a forma legal.
8. O dever de lealdade consiste em desempenhar as suas funções em subordinação aos objectivos do serviço e na perspectiva da prossecução do interesse público.
9. O dever de sigilo consiste em guardar segredo profissional relativamente aos factos de que tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções e que não se destinem a ser do domínio público.
10. O dever de correcção consiste em tratar com respeito quer os utentes dos serviços públicos, quer os próprios colegas quer ainda os superiores hierárquicos.
11. O dever de assiduidade consiste em comparecer regular e continuamente ao serviço.
12. O dever de pontualidade consiste em comparecer ao serviço dentro das horas que lhes forem designadas.

Artigo 4.º

(Prescrição de procedimento disciplinar)

1. O direito de instaurar procedimento disciplinar prescreve passados 3 anos sobre a data em que a falta houver sido cometida.
2. Prescreverá igualmente se, conhecida a falta pelo dirigente máximo do serviço, não for instaurado o competente procedimento disciplinar no prazo de 3 meses.
3. Se o facto qualificado de infracção disciplinar for também considerado infracção penal e os prazos de prescrição do procedimento criminal forem superiores a 3 anos, aplicar-se-ão ao procedimento disciplinar os prazos estabelecidos na lei penal.
4. Se antes do decurso do prazo referido no n.º 1 alguns actos instrutórios com efectiva incidência na marcha do processo tiverem lugar a respeito da infracção, a prescrição conta-se desde o dia em que tiver sido praticado o último acto.
5. Suspendem nomeadamente o prazo prescricional a instauração do processo de sindicância aos serviços e do mero processo de averiguações e ainda a instauração dos

processos de inquérito e disciplinar, mesmo que não tenham sido dirigidos contra o funcionário ou agente a quem a prescrição aproveite, mas nos quais venham a apurar-se faltas de que seja responsável.

Artigo 5.º

(Sujeição ao poder disciplinar)

1. Os funcionários e agentes ficam sujeitos ao poder disciplinar desde a data da posse ou, se esta não for exigida, desde a data do início do exercício de funções.
2. A exoneração ou a mudança de situação não impedem a punição por infracções cometidas no exercício da função.
3. As penas previstas nas alíneas b) a f) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 11.º serão executadas desde que os funcionários ou agentes voltem à actividade ou passem à situação de aposentados.

Artigo 6.º

(Efeitos da pronúncia)

1. O despacho de pronúncia em processo de querela com trânsito em julgado determina a suspensão de funções e do vencimento de exercício até à decisão final absolutória, ainda que não transitada em julgado, ou à decisão final condenatória.
2. Independentemente da forma do processo, o disposto no número anterior é aplicável nos casos de crimes contra o Estado.
3. Dentro de 24 horas após o trânsito em julgado do despacho de pronúncia ou equivalente, deve a secretaria do tribunal por onde correr o processo entregar por termo, nos autos, uma cópia ao ministério público a fim de este logo a remeter à competente administração, inspecção, direcção geral ou autarquia local.
4. Os magistrados judicial e do ministério público respectivos devem velar pelo cumprimento do preceituado no número anterior.
5. A perda do vencimento de exercício será reparada em caso de absolvição ou de amnistia concedida antes da condenação, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar.

Artigo 7.º

(Efeitos da condenação em processo penal)

1. Quando o agente de um crime for um funcionário ou agente, será sempre observado o disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo anterior, no caso de vir a verificar-se condenação definitiva.
2. A entidade respectiva ordenará a imediata execução das decisões penais que imponham ou produzam efeitos disciplinares, sem prejuízo, porém, da possibilidade de, em processo disciplinar, ser aplicada a pena que ao caso couber.
3. Quando em sentença condenatória transitada em julgado proferida em processo penal for aplicada pena acessória de demissão, arquivar-se-á o processo disciplinar instaurado contra o arguido.

Artigo 8.º

(Factos passíveis de serem considerados infracção penal)

Quando os factos forem passíveis de ser considerados infracção penal, dar-se-á obrigatoriamente parte dela ao agente do ministério público que for competente para promover o respectivo processo penal, nos termos do artigo 164.º do Código de Processo Penal.

Artigo 9.º

(Aplicação supletiva do Código Penal)

Em tudo o que não estiver regulado no presente Estatuto quanto à suspensão ou demissão por efeito de pena imposta nos tribunais competentes são aplicáveis as disposições do Código Penal.

Artigo 10.º

(Exclusão da responsabilidade disciplinar)

1. É excluída a responsabilidade disciplinar do funcionário ou agente que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.
2. Considerando ilegal a ordem recebida, o funcionário ou agente fará expressamente menção deste facto ao reclamar ou ao pedir a sua transmissão ou confirmação por escrito.
3. Se a decisão da reclamação ou a transmissão ou confirmação da ordem por escrito não tiverem lugar dentro do tempo em que, sem prejuízo, o cumprimento desta possa ser demorado, o funcionário ou agente comunicará, também por escrito, ao seu imediato superior hierárquico os termos exactos da ordem recebida e do pedido formulado, bem como a não satisfação deste, executando a ordem seguidamente.
4. Quando a ordem for dada com menção de cumprimento imediato e sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 2, a comunicação referida na parte final do número anterior será efectuada após a execução da ordem.
5. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções impliquem a prática de qualquer crime.

CAPITULO II

Penas disciplinares e seus efeitos

Artigo 11.º

(Escala das penas)

1. As penas aplicáveis aos funcionários e agentes abrangidos pelo presente Estatuto pelas infracções disciplinares que cometerem são:
   a) Repreensão escrita;
   b) Multa;
   c) Suspensão;
   d) Inactividade;
   e) Aposentação compulsiva;
   f) Demissão.
2. Ao pessoal dirigente e equiparado abrangido pelo Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, poderá ainda ser aplicada a pena de cessação da comissão de serviço.
3. As penas são sempre registadas no processo individual do funcionário ou agente.
4. As amnistias não destroem os efeitos já produzidos pela aplicação da pena, devendo, porém, ser averbadas no competente processo individual.

Artigo 12.º

(Caracterização das penas)

1. A pena de repreensão escrita consiste em mero reparo pela irregularidade praticada.
2. A pena de multa será fixada em quantia certa e não poderá exceder o quantitativo correspondente a uma vez e meia a totalidade das remunerações certas e permanentes, com excepção do abono de família e prestações complementares, devidas ao funcionário ou agente à data da notificação do despacho condenatório.
3. As penas de suspensão e de inactividade consistem no afastamento completo do funcionário ou agente do serviço durante o período da pena.
4. A pena de suspensão pode ser:
   a) De 20 a 120 dias;
   b) De 121 a 240 dias.
5. A pena de inactividade não pode ser inferior a 1 ano nem superior a 2.
6. A pena de cessação da comissão de serviço consiste na cessação compulsiva do exercício de cargos dirigentes ou equiparados.
7. A pena de aposentação compulsiva consiste na imposição da passagem do funcionário ou agente à situação de aposentado.
8. A pena de demissão consiste no afastamento definitivo do funcionário ou agente do serviço, cessando o vínculo funcional.

Artigo 13.º

(Efeitos das penas)

1. As penas disciplinares produzem unicamente os efeitos declarados no presente diploma.
2. A pena de suspensão determina o não exercício do cargo ou função e a perda, para efeitos de remuneração, antiguidade e aposentação, de tantos dias quantos tenha durado a suspensão.
3. A pena de suspensão determina ainda a impossibilidade de gozar férias pelo período de 1 ano, contado desde o termo do cumprimento da pena, ressalvado, contudo, o direito ao gozo do período de 10 dias de férias para os que hajam sido punidos com suspensão igual ou inferior a 120 dias.
4. A pena de suspensão de 121 a 240 dias implica, para além dos efeitos declarados nos números anteriores, a impossibilidade de promoção durante 1 ano, contado do termo do cumprimento da pena, devendo o funcionário ou agente, no regresso à actividade, ser colocado, sempre que possível, em serviço diferente da mesma unidade orgânica.
5. A pena de inactividade implica, para além dos efeitos declarados nos n.ºs 2 e 3, a impossibilidade de promoção durante 2 anos, contados do termo do cumprimento da pena, devendo o funcionário ou agente, no regresso à actividade, ser colocado, sempre que possível, em serviço diferente da mesma unidade orgânica.
6. Durante a suspensão e a inactividade o lugar pode ser provido interinamente.
7. A pena de inactividade implica para os funcionários e agentes contratados por tempo indeterminado a suspensão do vínculo funcional durante o período do cumprimento da pena.
8. No caso de contrato a prazo, a suspensão do vínculo não obsta à verificação da caducidade.
9. A aplicação das penas de suspensão e de inactividade não prejudica o direito dos funcionários e agentes à assistência concedida pela Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) e à percepção do abono de família e prestações complementares.
10. A pena de aposentação compulsiva implica para o funcionário ou agente a aposentação nos termos e nas condições estabelecidos no Estatuto da Aposentação.
11. A pena de demissão importa a perda de todos os direitos do funcionário ou agente, salvo quanto à aposentação nos termos e condições estabelecidos no respectivo Estatuto, mas não impossibilita o funcionário ou agente de ser nomeado ou contratado para lugar diferente que possa ser exercido sem que o seu titular reúna as particulares condições de dignidade e de confiança que o cargo de que foi demitido exigia.
12. A pena de cessação da comissão de serviço implica o regresso do dirigente ou equiparado ao lugar a que tenha direito e a impossibilidade de nova nomeação para qualquer cargo dirigente ou equiparado pelo período de 3 anos, contados da data da notificação da decisão.

Artigo 14.º

(Unidade e acumulação de infracções)

1. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 27.º, não pode aplicar-se ao mesmo funcionário ou agente mais de uma pena disciplinar por cada infracção ou pelas infracções acumuladas que sejam apreciadas num só processo.

2. O disposto no número anterior é de observar mesmo no caso de infracções apreciadas em mais de um processo, quando apensados, nos termos do artigo 48.º.

Artigo 15.º

(Penas aplicáveis a aposentados)

1. Para os funcionários e agentes aposentados as penas de suspensão ou inactividade serão substituídas pela perda da pensão por igual tempo, e a de multa não poderá exceder o quantitativo correspondente a 20 dias de pensão.
2. A pena de aposentação compulsiva será substituída pela perda do direito à pensão pelo período de 3 anos.
3. A pena de demissão determina a suspensão do abono da pensão pelo período de 4 anos.

CAPITULO III

Competência disciplinar

Artigo 16.º

(Princípio geral)

A competência disciplinar dos superiores envolve sempre a dos seus inferiores hierárquicos dentro do serviço.

Artigo 17.º

(Competência disciplinar sobre os funcionários e agentes da administração central e regional)

1. A pena da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º é da competência de todos os funcionários e agentes em relação aos que lhes estejam subordinados.
2. A aplicação das penas previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 11.º é da competência dos secretários gerais e dos directores gerais e equiparados, nomeadamente dos dirigentes dos institutos públicos.
3. Se os responsáveis pelos serviços directamente dependentes dos membros do Governo não possuírem a categoria antes referida, a competência para a aplicação das penas previstas no número anterior poderá ser neles delegada pelo membro do Governo competente.
4. A aplicação das penas expulsivas referidas nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 11.º e da pena de cessação da comissão de serviço referida no n.º 2 do mesmo artigo é da competência exclusiva dos membros do Governo e dos secretários regionais nas regiões autónomas em cada caso competentes.

Artigo 18.º

(Competência disciplinar sobre funcionários e agentes ao serviço das autarquias locais e das associações e federações de municípios)

1. A competência disciplinar sobre os funcionários e agentes das autarquias locais e das associações e federações de municípios pertence aos respectivos órgãos executivos.
2. Enquanto não for extinto o quadro geral administrativo, é da competência do Ministro da Administração Interna a aplicação aos funcionários daquele quadro das penas previstas nas alíneas c) a f) do n.º 1 do artigo 11.º.
3. Os órgãos executivos das autarquias locais e das associações e federações de municípios têm competência:
a) Para aplicação aos funcionários e agentes dos respectivos quadros privativos de todas as penas disciplinares previstas no n.º 1 do artigo 11.º;
b) Para a aplicação aos funcionários do quadro geral administrativo que se encontrem ao seu serviço das penas disciplinares de repreensão e multa;
c) Para aplicação da pena de cessação da comissão de serviço.
4. Os presidentes dos órgãos executivos têm competência para repreender qualquer funcionário ou agente ao serviço da autarquia.

Artigo 19.º

(Competência disciplinar sobre o pessoal dos serviços municipalizados)

É da competência dos respectivos conselhos de administração a aplicação ao pessoal dos serviços municipalizados das penas disciplinares previstas no n.º 1 do artigo 11.º, bem como da pena de cessação da comissão de serviço.

Artigo 20.º

(Assembleias distritais)

1. Enquanto subsistirem as assembleias distritais, aplicar-se-á ao respectivo pessoal, transitoriamente, o disposto neste diploma, cabendo ao governador civil exercer as competências cometidas aos órgãos executivos.
2. Das decisões do governador civil proferidas no exercício da competência a que se refere o número anterior apenas cabe recurso contencioso.

Artigo 21.º

(Competência disciplinar sobre os funcionários e agentes dos governos civis)

1. Compete aos governadores civis a aplicação aos funcionários e agentes que prestem serviço nos governos civis das penas até à de suspensão, inclusive.
2. Compete ao Ministro da Administração Interna a aplicação das penas previstas nas alíneas d) a f) do n.º 1 do artigo 11.º

CAPITULO IV

Factos a que são aplicáveis as diferentes penas disciplinares

Artigo 22.º

(Repreensão)

A pena de repreensão escrita será aplicável por faltas leves de serviço.

Artigo 23.º

(Multa)

1. A pena de multa será aplicável a casas de negligência e má compreensão dos deveres funcionais.
2. A pena será, nomeadamente, aplicável aos funcionários e agentes que:
a) Na arrumação dos livros e documentos a seu cargo não observarem a ordem estabelecida superiormente ou que na escrituração cometerem erros por negligência;
b) Desobedecerem às ordens dos superiores hierárquicos, sem consequências importantes;
c) Deixarem de participar às autoridades competentes infracções de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções;
d) Não usarem de correcção para com os superiores hierárquicos, subordinados, colegas ou para com o público;
e) Pelo defeituoso cumprimento ou desconhecimento das disposições legais e regulamentares ou das ordens superiores demonstrarem falta de zelo pelo serviço.

Artigo 24.º

(Suspensão)

1. A pena de suspensão será aplicável aos funcionários e agentes em caso de negligência grave ou de grave desinteresse pelo cumprimento de deveres profissionais, nomeadamente quando:
a) Derem informação errada a superior hierárquico nas condições referidas no corpo deste artigo;
b) Comparecerem ao serviço em estado de embriaguez ou sob o efeito de estupefacientes ou drogas equiparadas;
c) Exercerem por si ou por interposta pessoa sem prévia participação e ou autorização do superior hierárquico -estando obrigados a fazê-la ou a obtê-la, actividades privadas;
d) Deixarem de passar dentro dos prazos legais, sem justificação, as certidões que lhes sejam requeridas;
e) Demonstrarem falta de conhecimento de normas essenciais reguladoras do serviço, da qual haja resultado prejuízo para a Administração ou para terceiros;
f) Dispensarem tratamento de favor a determinada pessoa, empresa ou organização;

g) Cometerem inconfidência, revelando factos ou documentos não destinados a divulgação relacionados com o funcionamento dos serviços ou da Administração em geral;
h) Desobedecerem de modo escandaloso ou perante o público e em lugar aberto ao mesmo às ordens superiores.
2. Nas hipóteses referidas nas alíneas a) a e), inclusive, do número anterior a pena aplicável será fixada entre 20 e 120 dias.
3. Nos restantes casos previstos no n.º 1 a pena será de 121 a 240 dias.

Artigo 25.º

(Inactividade)

1. A pena de inactividade será aplicável nos casos de procedimento que atente gravemente contra a dignidade e prestígio do funcionário ou agente ou da função.
2. A pena referida neste artigo será aplicável aos funcionários ou agentes que, designadamente:
a) Agredirem, injuriarem ou desrespeitarem gravemente superior hierárquico, colega, subordinado ou terceiro, fora do serviço, por motivos relacionados com o exercício das suas funções;
b) Receberem fundos, cobrarem receitas ou recolherem verbas de que não prestem contas nos prazos legais;
c) Violarem, com culpa grave ou dolo, o dever de imparcialidade no exercício das suas funções;
d) Salvo nos casos previstos por lei, acumularem lugares ou cargos públicos ou exercerem, por si ou por interposta pessoa, actividades privadas depois de ter sido reconhecida, em despacho fundamentado do dirigente do serviço, a incompatibilidade entre essa actividade e os deveres legalmente estabelecidos;
e) Prestarem falsas declarações em processo disciplinar;
f) Prestarem falsas declarações relativas à justificação de faltas;
g) Usarem ou permitirem que outrem use ou se sirva de quaisquer bens pertencentes à Administração cuja posse ou utilização lhes esteja confiada para fim diferente daquele a que se destinam.

Artigo 26.º

(Aposentação compulsiva e demissão)

1. As penas de aposentação compulsiva e de demissão serão aplicáveis em geral às infracções que inviabilizarem a manutenção da relação funcional.
2. As penas referidas no número anterior serão aplicáveis aos funcionários e agentes que, nomeadamente:
a) Agredirem, injuriarem ou desrespeitarem gravemente superior hierárquico, colega, subordinado ou terceiro, nos locais de serviço ou em serviço público;
b) Praticarem actos de grave insubordinação ou de indisciplina ou incitarem à sua prática;
c) No exercício das suas funções praticarem actos manifestamente ofensivos das instituições e princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa;
d) Praticarem ou tentarem praticar qualquer acto que lese ou contrarie os superiores interesses do Estado em matéria de relações internacionais;

e) Voltarem a incorrer na infracção prevista na alínea d) do n.º 2 do artigo anterior;
f) Dolosamente participarem infracção disciplinar de algum funcionário ou agente;
g) Voltarem a incorrer na infracção prevista na alínea f) do n.º 2 do artigo anterior;
h) Dentro do mesmo ano civil derem 5 faltas seguidas ou 10 interpoladas sem justificação.
3. A pena de aposentação compulsiva será aplicada em caso de comprovada incompetência profissional ou falta de idoneidade moral para o exercício das funções.
4. A pena de demissão será aplicável aos funcionários e agentes que, nomeadamente:
a) Violarem segredo profissional ou cometerem inconfidência de que resultem prejuízos materiais ou morais para a Administração ou para terceiro;
b) Em resultado do lugar que ocupam, solicitarem ou aceitarem, directa ou indirectamente dádivas, gratificações, participações em lucros ou outras vantagens patrimoniais, ainda que sem o fim de acelerar ou retardar qualquer serviço ou expediente;
c) Comparticiparem em oferta ou negociação de emprego público;
d) Forem encontrados em alcance ou desvio de dinheiros públicos;
e) Tomarem parte ou interesse, directamente ou por interposta pessoa, em qualquer contrato celebrado ou a celebrar por qualquer organismo ou serviço da Administração, designadamente nos casos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 370/83, de 6 de Outubro;
f) Com intenção de obterem para si ou para terceiro benefício económico ilícito, faltarem aos deveres do seu cargo, não promovendo atempadamente os procedimentos adequados, ou lesarem, em negócio jurídico ou por mero acto material, designadamente pela destruição, adulteração ou extravio de documentos ou por viciação de dados para tratamento informático, os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhes cumpre, em razão das suas funções, administrar, fiscalizar, defender ou realizar.
5. A pena de aposentação compulsiva só será aplicada verificado o condicionalismo exigido pelo Estatuto da Aposentação, na ausência do qual será aplicada a pena de demissão.

Artigo 27.º

(Cessação da comissão de serviço)

1. A pena de cessação da comissão de serviço será aplicada aos dirigentes e equiparados que:
a) Não procedam disciplinarmente contra os funcionários e agentes seus subordinados pelas infracções de que tenham conhecimento;
b) Não participem criminalmente infracção disciplinar de que tenham conhecimento no exercício das suas funções e que revista carácter penal;
c) Autorizem, informem favoravelmente ou omitam informação relativamente à admissão ou permanência de pessoal em contravenção das normas reguladoras da admissão na função pública.
2. A pena de cessação da comissão de serviço será sempre aplicada acessoriamente por qualquer infracção disciplinar punida com pena igual ou superior à de multa cometida por dirigente ou equiparado.

Artigo 28.º

(Medida e graduação das penas)

Na aplicação das penas atender-se-á aos critérios gerais enunciados nos artigos 22.º a 27.º, à natureza do serviço, à categoria do funcionário ou agente, ao grau de culpa, à sua personalidade e a todas as circunstâncias em que a infracção tiver sido cometida que militem contra ou a favor do arguido.

Artigo 29.º

(Circunstâncias atenuantes especiais)

São circunstâncias atenuantes especiais da infracção disciplinar:
a) A prestação de mais de 10 anos de serviço com exemplar comportamento e zelo;
b) A confissão espontânea da infracção;
c) A prestação de serviços relevantes ao povo português e a actuação com mérito na defesa da liberdade e da democracia;
d) A provocação;
e) O acatamento bem intencionado de ordem de superior hierárquico, nos casos em que não fosse devida obediência.

Artigo 30.º

(Atenuação temporária)

Quando existam circunstâncias atenuantes que diminuam substancialmente a culpa do arguido, a pena poderá ser atenuada, aplicando-se pena de escalão inferior.

Artigo 31.º

(Circunstâncias agravantes especiais)

1. São circunstâncias agravantes especiais da infracção disciplinar:
a) A vontade determinada de, pela conduta seguida, produzir resultados prejudiciais ao serviço público ou ao interesse geral, independentemente de estes se verificarem;
b) A produção efectiva de resultados prejudiciais ao serviço público ou ao interesse geral, nos casos em que o funcionário ou agente pudesse prever essa consequência como efeito necessário da sua conduta;
c) A premeditação;
d) O conluio com outros indivíduos para a prática da infracção;
e) O facto de ser cometida durante o cumprimento de pena disciplinar ou enquanto decorrer o período de suspensão da pena;
f) A reincidência;
g) A acumulação de infracções.
2. A premeditação consiste no desígnio formado 24 horas antes, pelo menos, da prática da infracção.

3. A reincidência dá-se quando a infracção é cometida antes de decorrido 1 ano sobre o dia em que tiver findado o cumprimento da pena imposta por virtude de infracção anterior.
4. A acumulação dá-se quando duas ou mais infracções são cometidas na mesma ocasião ou quando urna é cometida antes de ter sido punida a anterior.

Artigo 32.º

(Circunstâncias dirimentes)

São circunstâncias dirimentes da responsabilidade disciplinar:
a) A coacção física;
b) A privação acidental e involuntária do exercício das faculdades intelectuais no momento da prática do acto ilícito;
c) A legítima defesa, própria ou alheia;
d) A não exigibilidade de conduta diversa;
e) O exercício de um direito ou o cumprimento de um dever.

Artigo 33.º

(Suspensão das penas)

1. As penas disciplinares das alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 11.º podem ser suspensas, ponderados o grau de culpabilidade e o comportamento do arguido, bem como as circunstâncias da infracção.
2. O tempo de suspensão não será inferior a 1 ano nem superior a 3, contando-se estes prazos desde a data da notificação ao arguido da respectiva decisão.
3. Em relação à repreensão por escrito, poder-se-á, atentos os elementos referidos no n.º 1 deste artigo, suspender o registo respectivo.
4. A suspensão caducará se o funcionário ou agente vier a ser, no seu decurso, condenado novamente em virtude de processo disciplinar.

Artigo 34.º

(Prescrição das penas)

Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 5.º, as penas disciplinares prescrevem nos prazos seguintes, contados da data em que a decisão se tornou irrecorrível:
a) 6 meses, para as penas de repreensão escrita e de multa;
b) 3 anos, para as penas de suspensão, de inactividade e de cessação da comissão de serviço;
c) 5 anos, para as penas de aposentação compulsiva e de demissão.

CAPITULO V

Processo disciplinar

SECÇÃO I

Disposições gerais

Artigo 35.º

(Formas de processo)

1. O processo disciplinar pode ser comum ou especial.
2. O processo especial aplica-se aos casos expressamente designados na lei e o comum, a todos os casos a que não corresponda processo especial.
3. Os processos especiais regulam-se pelas disposições que lhes são próprias e, na parte nelas não previstas, pelas disposições respeitantes ao processo comum.
4. Nos casos omissos, pode o instrutor adoptar as providências que se afigurarem convenientes para descoberta da verdade, em conformidade com os princípios gerais de direito processual penal.

Artigo 36.º

(Forma dos actos)

1. A forma dos actos, quando não esteja expressamente regulada na lei, ajustar-se-á ao fim que se tem em vista e limitar-se-á ao indispensável para atingir essa finalidade.
2. O instrutor poderá ordenar, oficiosamente, as diligências e os actos necessários à descoberta da verdade material.

Artigo 37.º

(Natureza secreta do processo)

1. O processo disciplinar é de natureza secreta até à acusação, podendo, contudo, ser facultado ao arguido, a seu requerimento, o exame do processo, sob condição de não divulgar o que dele conste.
2. O indeferimento do requerimento a que se refere o número anterior deve ser devidamente fundamentado e comunicado ao arguido no prazo de 3 dias.
3. Só será permitida a passagem de certidões quando destinadas à defesa de legítimos interesses em face de requerimento especificando o fim a que se destinam, podendo ser proibida, sob pena de desobediência, a sua publicação.
4. A passagem das certidões atrás referida somente pode ser autorizada pela entidade que dirige a investigação até à sua conclusão.
5. Ao arguido que divulgar matéria confidencial nos termos deste artigo será instaurado, por esse facto, novo processo disciplinar.

6. O arguido poderá constituir advogado em qualquer fase do processo, nos termos gerais de direito, o qual assistirá, querendo, ao interrogatório do arguido.

Artigo 38.º

(Obrigatoriedade de processo disciplinar)

1. As penas de multa e seguintes serão sempre aplicadas precedendo o apuramento dos factos em processo disciplinar.
2. A pena de repreensão escrita será aplicada sem dependência de processo, mas com audiência e defesa do arguido.
3. A requerimento do interessado será lavrado auto das diligências referidas no número anterior na presença de duas testemunhas indicadas pelo arguido.
4. Quando o arguido produza a sua defesa por escrito, terá para esse efeito o prazo máximo de 48 horas.

Artigo 39.º

(Competência para instauração do processo)

1. São competentes para instaurar ou mandar instaurar processo disciplinar contra os respectivos subordinados todos os superiores hierárquicos, ainda que neles não tenha sido delegada a competência de punir.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, os titulares dos órgãos dirigentes dos institutos públicos dependem hierarquicamente do ministro da tutela.

Artigo 40.º

(Arguido em exercício acumulativo de funções)

1. Quando um funcionário ou agente desempenhar funções em vários ministérios ou autarquias locais, por acumulação ou inerência legal, e lhe for instaurado processo disciplinar num deles, será o facto imediatamente comunicado aos outros ministérios ou autarquias locais, de igual modo se procedendo em relação à decisão proferida.
2. Se antes do julgamento do processo forem instaurados novos processos disciplinares e ao mesmo funcionário ou agente noutros ministérios ou autarquias, serão todos eles apensos ao primeiro, ficando a sua instrução a cargo de um instrutor de nomeação de todos os serviços interessados, aos quais pertencerá o julgamento do processo.

Artigo 41.º

(Mudança de situação na pendência do processo)

Quando, após a prática de uma infracção disciplinar ou já na pendência do processo, o funcionário ou agente muda de ministério, de autarquia local ou de serviço, a pena será aplicada pela entidade competente à data em que tiver de ser proferida decisão final, sem prejuízo de o processo ter sido mandado instaurar e ter sido instruído no âmbito do serviço em que o arguido exercia funções à data da infracção.

Artigo 42.º

(Nulidades)

1. É insuprível a nulidade resultante da falta de audiência do arguido em artigos de acusação nos quais as infracções sejam suficientemente individualizadas e referidas aos correspondentes preceitos legais, bem como a que resulte de omissão de quaisquer diligências essenciais para a descoberta da verdade.
2. As restantes nulidades consideram-se supridas se não forem reclamadas pelo arguido até à decisão final.
3. Do despacho que indefira o requerimento de quaisquer diligências probatórias cabe recurso hierárquico para o membro do Governo ou órgão executivo, a interpor no prazo de 5 dias.
4. O recurso previsto no número anterior subirá imediatamente nos próprios autos, considerando-se procedente se, no prazo de 10 dias, não for proferida decisão que expressamente lhe negue provimento.
5. A decisão que negue provimento ao recurso previsto no número anterior só pode ser impugnada no recurso interposto da decisão final.

Artigo 43.º

(Isenção de custas e selos)

Nos passos de meras averiguações, de inquérito, de sindicâncias, disciplinares e de revisão não são devidos custas e selos.

Artigo 44.º

(Admissão a concurso do arguido)

1. Será admitido a concurso o funcionário ou agente arguido em processo disciplinar que tenha direito a ele concorrer, ainda que preventivamente suspenso.
2. A mesma doutrina se observará, na parte aplicável, em quaisquer outros casos de mudança de situação do funcionário ou agente.

SECÇÃO II

Processo disciplinar comum

SUBSECÇÃO I

Disposição Geral

Artigo 45.º

(Início e termo da instrução)

1. A instrução do processo disciplinar deve iniciar-se no prazo máximo de 10 dias, contados da data da notificação ao instrutor do despacho que o mandou instaurar, e ultimar-se no prazo de 45 dias, só podendo ser excedido este prazo por despacho da entidade que o mandou instaurar, sob proposta fundamentada do instrutor, nos casos de excepcional complexidade.
2. O prazo de 45 dias referido no número anterior conta-se da data de início efectivo da instrução, determinada nos termos do número seguinte.
3. O instrutor deve informar a entidade que o tiver nomeado, bem como o arguido e o participante, da data em que der inicio à instrução do processo.

SUBSECÇÃO II

Instrução do processo

Artigo 46.º

(Participação)

1. Todos os que tiverem conhecimento que um funcionário ou agente praticou infracção disciplinar poderão participá-la a qualquer superior hierárquico do arguido.
2. Os funcionários e agentes devem participar infracção disciplinar de que tenham conhecimento.
3. As participações ou queixas verbais serão imediatamente remetidas à entidade competente para instaurar o processo disciplinar, quando se verifique não possuir tal competência a entidade que recebeu a participação ou queixa.
4. As participações ou queixas verbais serão sempre reduzidas a auto pelo funcionário ou agente que as receber.
5. Quando conclua que a participação é infundada e dolosamente apresentada no intuito de prejudicar o funcionário ou agente e contenha matéria difamatória ou injuriosa, a entidade competente para punir participará o facto criminalmente, sem prejuízo de adequado procedimento disciplinar quando o participante seja funcionário ou agente.

Artigo 47.º

(Infracção directamente constatada)

1. O dirigente que presenciar ou verificar infracção disciplinar praticada em qualquer sector dos serviços sob a sua direcção levantará ou mandará levantar auto de notícia, o qual mencionará os factos que constituírem a infracção disciplinar, o dia, hora e local, as circunstâncias em que foi cometida, o nome e demais elementos de identificação do funcionário ou agente visado, da entidade que a presenciou e de, se for possível, pelo menos duas testemunhas que possam depor sobre esses factos e, havendo-os, os documentos ou suas cópias autênticas que possam demonstrá-los.
2. O auto a que se refere este artigo deverá ser assinado pela entidade que o levantou ou mandou levantar, pelas testemunhas, se possível, e pelo funcionário ou agente visado, se quiser assinar.
3. Poderá levantar-se um único auto por diferentes infracções disciplinares cometidas na mesma ocasião ou relacionadas umas com as outras, embora sejam diversos os seus autores.
4. Os autos levantados nos termos deste artigo serão remetidos imediatamente à entidade competente para instaurar o processo disciplinar.

Artigo 48.º

(Apensação do processo)

Para todas as infracções cometidas por um funcionário ou agente será organizado um só processo, mas, tendo-se instaurado diversos, serão apensados ao da infracção mais grave e, no caso de a gravidade ser a mesma, àquele que primeiro tiver sido instaurado.

Artigo 49.º

(Valor probatório dos autos de notícia)

Os autos levantados nos termos do artigo 47.º, desde que tenham a indicação de duas testemunhas, fazem fé, até prova em contrário, unicamente quanto aos factos presenciados pela entidade que os levantou ou mandou levantar, mas a entidade competente para instaurar o processo disciplinar ou o instrutor, quando tiver sido nomeado, ordenará a produção de quaisquer diligências que julgue necessárias.

Artigo 50.º

(Despacho liminar)

1. Logo que seja recebido auto, participação ou queixa, deve a entidade competente para instaurar processo disciplinar decidir se há lugar ou não a procedimento disciplinar.
2. Se aquela entidade entender que não há lugar a procedimento disciplinar, mandará arquivar o auto, participação ou queixa.
3. Caso contrário, a entidade referida no n.º 1 instaurará ou determinará que se instaure processo disciplinar.

4. No caso de não ter competência para a aplicação da pena e entender que não há lugar a procedimento disciplinar, deverá sujeitar o assunto a decisão da entidade para tal efeito competente.

Artigo 51.º

(Nomeação do instrutor)

1. A entidade que instaurar processo disciplinar deve nomear um instrutor escolhido de entre os funcionários ou agentes do mesmo serviço, de categoria ou classe superior à do arguido ou mais antigo do que ele na mesma categoria e classe, preferindo os que possuam adequada formação jurídica.
2. Os membros do Governo e os órgãos executivos podem nomear para instrutor um funcionário ou agente de serviço diferente daquele a que pertença o arguido, de categoria ou classe igual ou superior à dele, ou um funcionário ou agente nas mesmas condições requisitado a outro serviço.
3. Os membros do Governo podem também nomear para instrutor um funcionário ou agente da auditoria jurídica, caso exista, independentemente da sua categoria ou classe.
4. A faculdade prevista no número anterior deverá ser usada relativamente aos serviços de inspecção, quando existam, em caso de infracção em matérias de tecnicidade específica ou directamente relacionadas com as atribuições daqueles serviços.
5. O instrutor pode escolher secretário da sua confiança, cuja nomeação compete à entidade que o nomeou, e bem assim requisitar a colaboração de técnicos.
6. As funções de instrutor preferem a quaisquer outras que o funcionário ou agente nomeado tenha a seu cargo, podendo determinar-se, quando tal seja exigido pela natureza e complexidade do processo, que aquele fique exclusivamente adstrito à função de instrução.

Artigo 52.º

(Suspeição do instrutor)

1. O arguido e o participante poderão deduzir a suspeição do instrutor do processo disciplinar com qualquer dos fundamentos seguintes:
a) Se o instrutor tiver sido directa ou indirectamente atingido pela infracção;
b) Se o instrutor for parente na linha recta ou até ao terceiro grau na linha colateral do arguido, do participante, ou de qualquer funcionário, agente ou particular ofendido, ou de alguém que com os referidos indivíduos viva em economia comum;
c) Se estiver pendente em tribunal civil ou criminal processo em que o instrutor e o arguido ou o participante sejam partes;
d) Se o instrutor for credor ou devedor do arguido ou do participante ou de algum seu parente na linha recta ou até ao terceiro grau na linha colateral;
e) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o arguido e o instrutor, ou entre este e o participante ou ofendido.
2. A entidade que tiver mandado instaurar o processo disciplinar decidirá em despacho fundamentado no prazo máximo de 48 horas, sem prejuízo do que se dispõe no n.º 3 do artigo 77.º

Artigo 53.º

(Providências cautelares)

Compete ao instrutor tomar desde a sua nomeação as providências adequadas para que não se possa alterar o estado dos factos e dos documentos ou livros em que se descobriu ou se presume existir alguma irregularidade, nem subtrair as provas desta.

Artigo 54.º

(Suspensão preventiva)

1. Os funcionários ou agentes podem ser, sob proposta da entidade que instaurar o processo disciplinar ou do instrutor, e mediante despacho do membro do Governo competente ou do órgão executivo, preventivamente suspensos do exercício das suas funções sem perda do vencimento de categoria e até decisão do processo, mas por prazo não superior a 90 dias, sempre que a sua presença se revele inconveniente para o serviço ou para o apuramento da verdade.
2. A suspensão prevista no número anterior só terá lugar em caso de infracção punível com pena de suspensão ou superior.
3. A perda do vencimento de exercício será reparada ou levada em conta na decisão final do processo.

Artigo 55.º

(Instrução do processo)

1. O instrutor fará autuar o despacho com o auto de participação, queixa ou ofício que o contém e procederá à investigação, ouvindo o participante, as testemunhas por este indicadas e as mais que julgar necessárias, procedendo a exames e mais diligências que possam esclarecer a verdade e fazendo juntar aos autos o certificado do registo disciplinar do arguido.
2. O instrutor deverá ouvir o arguido, a requerimento deste e sempre que o entender conveniente, até se ultimar a instrução, e poderá também acareá-lo com as testemunhas ou com os participantes.
3. Durante a fase de instrução do processo poderá o arguido requerer do instrutor que promova as diligências para que tenha competência e consideradas por aquele essenciais para apuramento da verdade.
4. Quando o instrutor julgue suficiente a prova produzida, poderá indeferir o requerimento referido no número anterior.
5. As diligências que tiverem de ser feitas fora da localidade onde correr o processo disciplinar podem ser requisitadas, por ofício ou telegrama, à respectiva autoridade administrativa ou policial.
6. Quando o arguido seja acusado de incompetência profissional, poderá o instrutor convidá-lo a executar quaisquer trabalhos segundo o programa traçado por 2 peritos, que depois darão os seus laudos sobre as provas prestadas e a competência do arguido.
7. Os peritos a que se refere o número anterior serão indicados pela entidade que tiver mandado instaurar o processo disciplinar, caso o arguido não tenha usado a faculdade de

indicar um, e os trabalhos a fazer pelo arguido serão da natureza dos que habitualmente competem a funcionários e agentes do mesmo serviço e categoria.
8. Durante a fase de instrução e até à elaboração do relatório poderão ser ouvidos, a requerimento do arguido, representantes da associação sindical a que o mesmo pertença.

Artigo 56.º

(Testemunhas na fase de instrução)

1. Na fase de instrução do processo o número de testemunhas é ilimitado.
2. É aplicável à inquirição de testemunhas o disposto do n.º 4 do artigo anterior.

Artigo 57.º

(Termo da instrução)

1. Concluída a investigação, se o instrutor entender que os factos constantes dos autos não constituem infracção disciplinar, que não foi o arguido o agente da infracção ou que não é de exigir responsabilidade disciplinar por virtude de prescrição ou outro motivo, elaborará no prazo de cinco dias o seu relatório e remetê-lo-á imediatamente, com o respectivo processo, à entidade que o tiver mandado instaurar, propondo que se arquive.
2. No caso contrário, deduzirá no prazo de 10 dias a acusação, articulando, com a necessária discriminação, as faltas que reputar averiguadas, com referência aos correspondentes preceitos legais e às penas aplicáveis.

Artigo 58.º

(Processo com base em auto de notícia)

Se o processo disciplinar tiver como base auto de notícia levantado nos termos do artigo 47.º e nenhumas diligências tiverem sido ordenadas ou requeridas, o instrutor deduzirá, nos termos do n.º 2 do artigo anterior e dentro do prazo de 48 horas a contar da data em que deu início à instrução do processo, a acusação do arguido ou arguidos.

SUBSECÇÃO III

Defesa do arguido

Artigo 59.º

(Notificação da acusação)

1. Da acusação extrair-se-á cópia, no prazo de 48 horas, a qual será entregue ao arguido mediante a sua notificação pessoal, ou, não sendo esta possível, por carta registada com aviso de recepção, marcando-se ao arguido um prazo entre 10 a 20 dias para apresentar a sua defesa escrita.
2. Se não for possível a notificação nos termos do número anterior, designadamente por o arguido se encontrar ausente em parte incerta, será publicado aviso no Diário da

República, citando-o para apresentar a sua defesa em prazo não inferior a 30 nem superior a 60 dias, contados da data da publicação.
3. O aviso só deverá conter a menção de que se encontra pendente contra o arguido processo disciplinar e o prazo fixado para apresentar a sua defesa.
4. A acusação deverá conter a indicação dos factos integrantes da mesma, bem como das circunstâncias de tempo, modo e lugar da infracção e das que integram atenuantes e agravantes, acrescentando sempre a referência aos preceitos legais respectivos e às penas aplicáveis.
5. Quando o processo seja complexo, pelo número e natureza das infracções ou por abranger vários arguidos, poderá o instrutor conceder prazo superior ao do n.º 1, até ao limite de 60 dias, depois de autorizado nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 45.º
6. Da nota de culpa deverá constar sempre a menção da delegação do poder de punir, quando exista e seja do conhecimento do instrutor.

Artigo 60.º

(Incapacidade física ou mental)

1. Se o arguido estiver impossibilitado de organizar a sua defesa por motivo de doença ou incapacidade física devidamente comprovadas, poderá nomear um representante especialmente mandatado para esse efeito.
2. No caso de o arguido não poder exercer o direito referido no número anterior, o instrutor imediatamente lhe nomeará um curador, preferindo a pessoa a quem competiria a tutela no caso de interdição nos termos da lei civil.
3. A nomeação referida no número anterior é restrita ao processo disciplinar, podendo o representante usar de todos os meios de defesa facultados ao arguido.
4. Se, por motivo de anomalia mental devidamente comprovada, o arguido estiver incapacitado de organizar a sua defesa, seguir-se-ão os termos dos artigos 125.º e seguintes do Código de Processo Penal, com as devidas adaptações.
5. O incidente de alienação mental do arguido poderá ser suscitado pelo instrutor do processo, pelo próprio arguido ou por qualquer familiar seu.

Artigo 61.º

(Exame do processo e apresentação de defesa)

1. Durante o prazo para a apresentação da defesa, pode o arguido, o seu representante ou curador referidos no artigo anterior ou um advogado, por qualquer deles constituído, examinar o processo a qualquer hora de expediente, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.
2. A resposta pode ser assinada pelo próprio ou por qualquer dos seus representantes referidos no número anterior e será apresentada no lugar onde o processo tiver sido instaurado.
3. Com a resposta deve o arguido apresentar o rol das testemunhas e juntar documentos, requerendo também quaisquer diligências, que podem ser recusadas em despacho fundamentado, quando manifestamente impertinentes e desnecessárias.
4. Não podem ser ouvidas mais de 3 testemunhas por cada facto, podendo ser ouvidas as que não residam no local onde corre o processo, se o arguido não se comprometer a apresentá-las, por solicitação a qualquer autoridade administrativa.

5. O instrutor poderá recusar a inquirição das testemunhas quando considere suficientemente provados os factos alegados pelo arguido.
6. A entidade a quem for solicitada a inquirição, nos termos da parte final do n.º 4, poderá designar instrutor ad hoc para o acto requerido.
7. As diligências para a inquirição de testemunhas não residentes no local onde corre o processo serão sempre notificadas ao arguido.
8. O disposto nos artigos 89.º e 90.º do Código de Processo Penal aplica-se, com as devidas adaptações, à inquirição referida na parte final do n.º 4 deste artigo.
9. A falta de resposta dentro do prazo marcado vale como efectiva audiência do arguido para todos os efeitos legais.

Artigo 62.º

(Confiança do processo)

O processo poderá ser confiado ao advogado do arguido, nos termos e sob a cominação do disposto nos artigos 169.º a 171.º do Código de Processo civil.

Artigo 63.º

(Resposta do arguido)

1. Na resposta deve o arguido expor com clareza e concisão os factos e as razões da sua defesa.
2. Quando a resposta revelar ou se traduzir em infracções estranhas à acusação e que não interessem à defesa, será autuada e dela se extrairá certidão, que será considerada como participação para efeitos de novo processo.

Artigo 64.º

(Produção da prova oferecida pelo arguido)

1. O instrutor deverá inquirir as testemunhas e reunir os demais elementos de prova oferecidos pelo arguido, no prazo de 20 dias, o qual poderá ser prorrogado por despacho fundamentado até 40 dias, quando tal o exigirem as diligências previstas na parte final do n.º 4 do artigo 61.º
2. Finda a produção da prova oferecida pelo arguido, podem ainda ordenar-se, em despacho fundamentado, novas diligências que se tornem indispensáveis para o completo esclarecimento da verdade.

SUBSECÇÃO IV

Decisão disciplinar e sua execução

Artigo 65º

(Relatório final do instrutor)

1. Finda a instrução do processo, o instrutor elaborará no prazo de 5 dias, um relatório completo e conciso donde conste a existência material das faltas, sua qualificação e gravidade, importâncias que porventura haja a repor e seu destino, e bem assim a pena que entender justa ou a proposta para que os autos se arquivem por ser insubsistente a acusação.
2. A entidade a quem incumbir a decisão poderá, quando a complexidade do processo o exigir, prorrogar o prazo fixado número anterior até ao limite total de 20 dias.
3. O processo, depois de relatado, será remetido no prazo de 24 horas à entidade que o tiver mandado instaurar, a qual, se não for competente para decidir o enviará dentro de 2 dias a quem deva proferir a decisão.

Artigo 66.º

(Decisão)

1. A entidade competente analisará o processo, concordando ou não com as conclusões do relatório, podendo ordenar novas diligências, a realizar no prazo que para tal estabeleça.
2. O despacho que ordene a realização de novas diligências ou que solicite a emissão de parecer nos termos do n.º 3 deste artigo será proferido no prazo máximo de 30 dias, contados da data da recepção do processo.
3. Antes da decisão, poderá a entidade competente solicitar ou determinar a emissão de parecer por parte do superior hierárquico do arguido ou de organismos adequados dos serviços a que o mesmo pertença, devendo tal parecer ser emitido no prazo de 10 dias.
4. A decisão do processo será sempre fundamentada quando não concordante com a proposta formulada no relatório do instrutor, devendo ser proferida no prazo máximo de 30 dias, contados das seguintes datas:
a) Da data da recepção do processo, quando a entidade competente para punir concorde com as conclusões do relatório;
b) Do termo do prazo que marcar, quando utilize a faculdade prevista no n.º 1, ordenando novas diligências;
c) Do termo do prazo de 10 dias fixado no n.º 3 para emissão do parecer referido no mesmo número.
5. Quando a decisão do processo for de exclusiva competência ministerial e exista auditoria jurídica, esta poderá ser ouvida.

Artigo 67.º

(Aplicação das penas aos funcionários e agentes ao serviço das autarquias locais, das associações de municípios ou dos serviços municipalizados)

1. Os processos disciplinares cuja resolução seja da competência dos órgãos das autarquias locais, das associações de municípios ou dos conselhos de administração dos serviços municipalizados entrarão na ordem do dia da primeira sessão ordinária a realizar, salvo se a sua realização não ocorrer no prazo de 5 dias contado a partir da sua recepção, caso em que será convocada sessão extraordinário a efectuar até ao sexto dia, a qual será destinada à sua apreciação e consequente deliberação.
2. As sanções que sejam da competência das entidades referidas no número anterior serão aplicadas por deliberação exarada na respectiva acta.
3. Sempre que o órgão executivo entenda que a pena a aplicar é da competência do Ministro da Administração Interna, remeterá o processo àquela entidade, fazendo-o acompanhar da certidão da acta da reunião na parte respeitante à deliberação tomada naquele sentido e aos respectivos fundamentos.

Artigo 68.º

(Pluralidade de arguidos)

1. Quando vários funcionários ou agentes, embora de diversos quadros mas pertencentes à mesma administração, inspecção, direcção-geral ou autarquia local, sejam arguidos da prática do mesmo facto ou de factos entre si conexos, a entidade que tiver competência para punir o funcionário ou agente de maior categoria decidirá relativamente a todos os arguidos.
2. Se os arguidos pertencerem a administrações, inspecções, direcções-gerais ou autarquias locais diferentes, a decisão pertencerá ao respectivo ministro ou órgão executivo da autarquia local, consoante os casos.

Artigo 69.º

(Notificação da decisão)

1. A decisão será notificada ao arguido, observando-se o disposto no artigo 59.º
2. Na data em que se fizer a notificação ao arguido será igualmente notificado o instrutor e também o participante, desde que o tenha requerido.
3. A entidade que tiver decidido o processo poderá autorizar que a notificação do arguido seja protelada pelo prazo máximo de 30 dias, se se tratar de pena que implique suspensão ou cessação do exercício de funções por parte do infractor, desde que da execução da decisão disciplinar resultem para o serviço inconvenientes mais graves do que os decorrentes da permanência no desempenho do cargo do funcionário ou agente punido.

Artigo 70.º

(Início de produção de efeitos das penas)

1. As decisões que apliquem penas disciplinares não carecem de publicação no Diário da República, começando a pena a produzir os seus efeitos legais no dia seguinte ao da notificação do arguido ou, não podendo este ser notificado, 15 dias após a publicação de aviso nos termos do n.º 2 do artigo 59.º
2. A vacatura de lugar ou cargo em consequência da aplicação das penas de aposentação compulsiva e demissão será publicada na 2.ª série do Diário da República.

SECÇÃO III

Processo por falta de assiduidade

Artigo 71.º

(Falta de assiduidade)

1. Sempre que um funcionário ou agente deixe de comparecer ao serviço durante 5 dias seguidos ou 10 dias interpolados sem justificação, será pelo imediato superior hierárquico levantado auto por falta de assiduidade.
2. O disposto no número anterior não prejudica o dirigente máximo do serviço considere, do ponto de vista disciplinar, justificada a ausência, se o funcionário ou agente fizer prova de motivos atendíveis.

Artigo 72.º

(Processo)

1. O auto por falta de assiduidade servirá de base a processo disciplinar, que seguirá os trâmites previstos neste Estatuto, com as especialidades previstas no presente artigo.
2. Sendo desconhecido o paradeiro do arguido no termo do prazo da notificação por aviso publicado no Diário da República, será logo remetido o processo à entidade competente para decidir, sendo proferida a decisão sem mais trâmites.
3. Mostrando-se que a falta de assiduidade, em face da prova produzida, constitui infracção disciplinar, o arguido será demitido.
4. A demissão será notificada ao arguido, por aviso, se continuar a ser desconhecido o seu paradeiro, podendo aquele, no prazo máximo de 60 dias após a publicação, impugná-la ou requerer a reabertura do processo.
5. Vindo a ser conhecido o paradeiro do arguido, ser-lhe-á notificada a decisão, com menção de que dela poderá recorrer no prazo de 30 dias ou, no mesmo prazo, requerer que se proceda à reabertura do processo.

SECÇÃO IV

Recursos

Artigo 73.º

(Espécies de recursos)

Da decisão proferida em processo disciplinar pode caber recurso hierárquico e recurso contencioso.

Artigo 74.º

(Recurso contencioso)

Das decisões condenatórias dos ministros e demais entidades competentes cabe recurso contencioso nos termos gerais.

Artigo 75.º

(Recurso hierárquico)

1. O arguido e o participante podem recorrer hierarquicamente dos despachos que não sejam de mero expediente proferidos por qualquer dos funcionários e agentes mencionados no artigo 16.º
2. O disposto no número anterior é aplicável ao recurso das decisões proferidas em processo disciplinar em que o arguido seja funcionário ou agente dos institutos públicos.
3. O recurso hierárquico interpõe-se directamente para o membro do Governo competente, no prazo de 10 dias a contar da data em que o arguido e o participante tenham sido notificados do despacho ou no prazo de 20 dias a contar da publicação do aviso referido no n.º 2 do artigo 59.º
4. Na administração local, o recurso hierárquico previsto no n.º 3 do presente artigo será interposto para o respectivo órgão executivo, ao qual caberá resolver nos termos do n.º 6.
5. Se o arguido não tiver sido notificado ou se a pena não tiver sido anunciada em aviso nos termos do n.º 3, o prazo conta-se a partir da data em que o arguido tiver conhecimento do despacho.
6. A interposição do recurso hierárquico suspende a execução da decisão condenatória e devolve ao membro do Governo a competência para decidir definitivamente, podendo este mandar proceder a novas diligências, manter, diminuir ou anular a pena.
7. A pena só pode ser agravada ou substituída por pena mais grave em resultado de recurso do participante.
8. Da aplicação de quaisquer penas que não sejam da exclusiva competência de um membro do Governo cabe recurso hierárquico necessário.

Artigo 76.º

(Outros meios de prova)

Com o requerimento em que interponha o recurso pode o recorrente requerer novos meios de prova ou juntar os documentos que entenda conveniente, desde que não pudessem ter sido requeridos ou utilizados antes, devendo o ministro, entidade equiparada ou órgão executivo ordenar, no prazo de 5 dias, o início da realização das diligências adequadas.

Artigo 77.º

(Regime de subida dos recursos)

1. Os recursos das decisões que não ponham termo ao processo só subirão com a decisão final se dela se recorrer, salvo o disposto no número seguinte.
2. Sobem imediatamente e nos próprios autos os recursos hierárquicos que, ficando retidos, percam por esse facto o efeito útil.
3. Sobe imediatamente e nos próprios autos o recurso hierárquico interposto do despacho que não admita a dedução da suspeição do instrutor ou não aceite os fundamentos invocados para a mesma.

SECÇÃO V

Revisão dos processos disciplinares

Artigo 78.º

(Requisitos da revisão)

1. A revisão dos processos disciplinares é admitida a todo o tempo, quando se verifiquem circunstâncias ou meios de prova susceptíveis de demonstrar a inexistência dos factos que determinaram a condenação e que não pudessem ter sido utilizados pelo arguido no processo disciplinar.
2. A revisão pode conduzir à revogação ou alteração da decisão proferida no processo revisto, não podendo em caso algum ser agravada a pena.
3. A pendência de recurso hierárquico ou contencioso não prejudica o requerimento da revisão do processo disciplinar.

Artigo 79.º

(Legitimidade)

1. O interessado na revisão de um processo disciplinar ou, nos casos previstos no n.º 1 do artigo 60.º, seu representante apresentarão requerimento nesse sentido ao ministro ou entidade equiparada ou órgão executivo.

2. O requerimento indicará as circunstâncias ou meios de prova não considerados no processo disciplinar que ao requerente parecem justificar a revisão e será instruído com os documentos indispensáveis.
3. A simples alegação de ilegalidade, de forma ou de fundo, do processo e da decisão disciplinar constitui fundamento para a revisão.

Artigo 80.º

(Decisão sobre o requerimento)

1. Recebido o requerimento, qualquer das entidades referidas no n.º 1 do artigo anterior resolverá no prazo de 30 dias se deve ou não ser concedida a revisão do processo.
2. Do despacho ou deliberação que não conceder a revisão cabe recurso contencioso.

Artigo 81.º

(Trâmites)

Se for concedida a revisão, será esta apensa ao processo disciplinar, nomeando-se instrutor diferente do primeiro, que marcará ao interessado prazo não inferior a 10 nem superior a 20 dias para responder por escrito aos artigos de acusação constantes do processo a rever, seguindo-se os termos dos artigos 59.º e seguintes.

Artigo 82.º

(Efeito sobre o cumprimento da pena)

A revisão do processo não suspende o cumprimento da pena.

Artigo 83.º

(Efeitos da revisão procedente)

1. Julgando-se procedente a revisão, será revogada ou alterada a decisão proferida no processo revisto.
2. A revogação produzirá os seguintes efeitos:
a) Cancelamento do registo da pena no processo individual do funcionário ou agente;
b) Anulação dos efeitos da pena.
3. Serão respeitadas as situações criadas a outros funcionários e agentes pelo provimento nas vagas abertas em consequência da pena imposta, mas sempre sem prejuízo da antiguidade do funcionário ou agente punido à data da aplicação da pena.
4. Em caso de revogação ou alteração de pena expulsiva, o funcionário terá direito a ser provido no lugar de categoria igual ou equivalente ou, não sendo possível, à primeira vaga que ocorrer na categoria correspondente, exercendo transitoriamente funções fora do quadro até à sua integração neste.
5. O disposto no número anterior é aplicável aos dirigentes com as devidas adaptações.
6. O funcionário tem direito, em caso de revisão, à reconstituição da carreira, devendo ser guardadas as expectativas legítimas de promoção que não se efectivaram por efeito

da punição, sem perda da indemnização a que tenha direito, nos termos gerais, pelos danos morais e materiais sofridos.

SECÇÃO VI

Reabilitação

Artigo 84.º

(Regime aplicável)

1. Os funcionários e agentes condenados em quaisquer penas poderão ser reabilitados independentemente da revisão do processo disciplinar, sendo competente para esse efeito a entidade com competência para a aplicação da pena.
2. A reabilitação será concedida a quem a tenha merecido pela boa conduta, podendo para esse fim o interessado utilizar todos os meios de prova admitidos em direito.
3. A reabilitação pode ser requerida pelo interessado ou seu representante, decorridos os prazos seguintes sobre a aplicação ou cumprimento da pena:
a) 1 ano, nos casos de repreensão escrita;
b) 2 anos, no caso de multa;
c) 3 anos, nos casos de suspensão e cessação da comissão de serviço;
d) 5 anos, no caso de inactividade;
e) 6 anos, nos casos das penas expulsivas, de aposentação compulsiva e demissão.
4. A reabilitação fará cessar as incapacidades e demais efeitos da condenação ainda subsistentes, devendo ser registada no processo individual do funcionário ou agente.
5. A concessão da reabilitação não atribui ao indivíduo a quem tenha sido aplicada pena de aposentação compulsiva ou demissão o direito de reocupar, por esse facto, um lugar ou cargo na Administração, sendo considerado para todos os efeitos legais como não vinculado à função pública.

CAPITULO VI

Processos de inquérito, de sindicância e de meras averiguações

Artigo 85.º

(Inquérito e sindicância)

1. Os membros do governo podem também ordenar inquéritos ou sindicâncias aos serviços, designadamente aos institutos públicos sob sua tutela.
2. A competência referida no número anterior é igualmente reconhecida aos órgãos executivos.
3. O inquérito tem o fim de apurar factos determinados e a sindicância destina-se a uma averiguação geral acerca do funcionamento do serviço.
4. A escolha e nomeação dos inquiridores ou sindicantes e dos seus secretários e a instrução dos processos de inquérito ou sindicância ordenados nos termos deste artigo regem-se, na parte aplicável, pelo disposto nos artigos 46.º a 54.º

5. O disposto no presente artigo não prejudica a faculdade que assiste aos secretários-gerais, directores-gerais ou equiparados órgãos executivos ou a quaisquer funcionários investidos em funções de direcção ou chefia ou competentes para instauração de procedimento disciplinar de ordenarem e realização de processos de averiguações tendentes à obtenção de elementos necessários à adequada qualificação de eventuais faltas ou irregularidades verificadas no funcionamento dos respectivos serviços.

Artigo 86.º

(Anúncios)

1. Se o processo for de sindicância, deve o sindicante, logo que a ele dê início, fazê-lo constar por anúncios publicados em 1 ou 2 jornais da localidade, havendo-os, e por meio de editais, cuja afixação requisitará às autoridades administrativas ou policiais.
2. Nos anúncios e editais declarar-se-á que toda a pessoa que tenha razão de queixa ou de agravo contra o regular funcionamento dos serviços sindicados se pode apresentar a ele, sindicante, no prazo designado, ou a ele apresentar queixa por escrito e pelo correio.
3. A queixa por escrito deve conter os elementos completos de identificação do queixoso e o reconhecimento notarial da respectiva assinatura.
4. A publicação dos anúncios pela imprensa é obrigatória para os periódicos a que forem remetidos, aplicando-se em casos de recusa a pena correspondente ao crime de desobediência qualificada, sendo a despesa a que der causa documentada pelo sindicante, para efeitos de pagamento.

Artigo 87.º

(Relatório e trâmites ulteriores)

1. Concluída a instrução do processo, teve o inquiridor ou sindicante elaborar, no prazo de 10 dias, o seu relatório, que remeterá imediatamente à respectiva administração, inspecção, direcção-geral ou autarquia local para ser presente à entidade que o mandou instaurar, salvo se houver motivo para instauração de processo disciplinar, nos termos previstos nos n.ºs 3 e 4 deste artigo.
2. O prazo fixado no número anterior pode ser prorrogado pelo membro do Governo ou pelo órgão executivo, até ao limite total de 30 dias, quando a complexidade do processo o justifique.
3. Os funcionários ou agentes encarregados da sindicância ou inquérito devem instaurar processo disciplinar, com dependência de despacho da entidade competente, quando verifiquem a existência de infracções disciplinares.
4. O processo de inquérito ou de sindicância poderá constituir, mediante decisão de qualquer das entidades referidas no n.º 2, a fase de instrução do processo disciplinar, deduzindo o instrutor, nos termos e dentro do prazo referido na parte final do artigo 58.º, a acusação do arguido ou arguidos, seguindo-se os demais termos do processo disciplinar.
5. No processo de inquérito podem os funcionários ou agentes visados constituir advogado.

Artigo 88.º

(Processo de averiguações)

1. O processo de averiguações é um processo de investigação sumária e deve ser iniciado no prazo máximo de 24 horas, a contar da notificação ao instrutor, nomeado nos termos do artigo 51.º do despacho que o mandou instaurar.
2. O processo de averiguações deve concluir-se no prazo improrrogável de 10 dias a contar da data em que foi iniciado.
3. Decorrido o prazo referido no número anterior, o instrutor elaborará um relatório no prazo de 3 dias, que remeterá à entidade que tiver mandado instaurar o processo de averiguações e no qual poderá propor:
a) O arquivamento do processo, se entender que não há lugar a procedimento disciplinar, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 50.º;
b) A instauração de processos de inquérito, nos termos do artigo 85.º, se, verificada a existência de infracção, não estiver ainda identificado o seu autor;
c) A instauração de processo disciplinar.

CAPITULO VII

Disposições finais

Artigo 89.º

(Destino das multas)

Sem prejuízo do disposto no artigo seguinte, as multas aplicadas nos termos do presente diploma constituem receita do Estado.

Artigo 90.º

(Destino das multas da administração local)

A importância das multas aplicadas constituirá receita das autarquias locais, associações de municípios ou serviços municipalizados ao serviço dos quais se encontrasse o funcionário ou agente no momento da prática da infracção, independentemente da sua situação na data em que seja punido.

Artigo 91.º

(Não pagamento voluntário)

1. Se o arguido condenado em multa ou na reposição de qualquer quantia não pagar o que for devido no prazo de 30 dias a contar da notificação, ser-lhe-á a importância respectiva descontada nos vencimentos, emolumentos ou pensões que haja de perceber.

2. O desconto previsto no número anterior será feito em prestações mensais não excedentes à quinta parte dos referidos vencimentos, emolumentos ou pensões, segundo decisão da entidade que julgar o processo, a qual fixará o montante de cada prestação.

Artigo 92.º

(Execução)

1. O disposto no artigo anterior não prejudica a execução, quando seja necessária, a qual seguirá os termos do processo de execução fiscal.
2. Servirá de base à execução a certidão do despacho condenatório.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Novembro de 1983.
Mário Soares - Carlos Alberto da Mota Pinto - António de Almeida Santos - Eduardo Ribeiro Pereira - Rui Manuel Parente Chancerelle de Machete.
Promulgado em 16 de Dezembro de 1983.
Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

Referendado em 22 de Dezembro de 1983.

O Primeiro-Ministro, Mário Soares.

Lei n.º 34/87 de 16 de Julho

Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 120.º, 164.º, alínea d), e 169.º, n.º 2, da Constituição, o seguinte:

CAPÍTULO I

Dos crimes de responsabilidade de titular de cargo político em geral

Artigo 1.º

Âmbito da presente lei

A presente lei determina os crimes de responsabilidade que titulares de cargos políticos cometam no exercício das suas funções, bem como as sanções que lhes são aplicáveis e os respectivos efeitos.

Artigo 2.º

Definição genérica

Consideram-se praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, além dos como tais previstos na presente lei, os previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres.

Artigo 3.º

Cargos políticos

1 - São cargos políticos, para os efeitos da presente lei:
a) O de Presidente da República;
b) O de Presidente da Assembleia da República;
c) O de deputado à Assembleia da República;
d) O de membro do Governo;
e) O de deputado ao Parlamento Europeu;
f) O de ministro da República para região autónoma;
g) O de membro de órgão de governo próprio de região autónoma;
h) O de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau ou de deputado à Assembleia Legislativa de Macau;
i) O de membro de órgão representativo de autarquia local;
j) O de governador civil.

2 - Para efeitos do disposto nos artigos 16.º a 19.º, equiparam-se aos titulares de cargos políticos nacionais os titulares de cargos políticos da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência e, quando a infracção tiver sido

cometida, no todo ou em parte, em território português, os titulares de cargos políticos de outros Estados-Membros da União Europeia.

Artigo 4.º

Punibilidade da tentativa

Nos crimes previstos na presente lei a tentativa é punível independentemente da medida legal da pena, sem prejuízo do disposto no artigo 24.º do Código Penal.

Artigo 5.º

Agravação especial

A pena aplicável aos crimes previstos na lei penal geral que tenham sido cometidos por titular de cargo político no exercício das suas funções e qualificados como crimes de responsabilidade nos termos da presente lei será agravada de um quarto dos seus limites mínimo e máximo.

Artigo 6.º

Atenuação especial

A pena aplicável aos crimes de responsabilidade cometidos por titular de cargo político no exercício das suas funções poderá ser especialmente atenuada, para além dos casos previstos na lei geral, quando se mostre que o bem ou valor sacrificados o foram para salvaguarda de outros constitucionalmente relevantes ou quando for diminuto o grau de responsabilidade funcional do agente e não haja lugar à exclusão da ilicitude ou da culpa, nos termos gerais.

CAPÍTULO II

Dos crimes de responsabilidade de titular de cargo político em especial

Artigo 7.º

Traição à Pátria

O titular de cargo político que, com flagrante desvio ou abuso das suas funções ou com grave violação dos inerentes deveres, ainda que por meio não violento nem de ameaça de violência, tentar separar da Mãe-Pátria, ou entregar a país estrangeiro, ou submeter a soberania estrangeira, o todo ou uma parte do território português, ofender ou puser em perigo a independência do País será punido com prisão de dez a quinze anos.

Artigo 8.º

Atentado contra a Constituição da República

O titular de cargo político que no exercício das suas funções atente contra a Constituição da República, visando alterá-la ou suspendê-la por forma violenta ou por recurso a meios que não os democráticos nela previstos, será punido com prisão de cinco a quinze anos, ou de dois a oito anos, se o efeito se não tiver seguido.

Artigo 9.º

Atentado contra o Estado de direito

O titular de cargo político que, com flagrante desvio ou abuso das suas funções ou com grave violação dos inerentes deveres, ainda que por meio não violento nem de ameaça de violência, tentar destruir, alterar ou subverter o Estado de direito constitucionalmente estabelecido, nomeadamente os direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição da República, na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, será punido com prisão de dois a oito anos, ou de um a quatro anos, se o efeito se não tiver seguido.

Artigo 10.º

Coacção contra órgãos constitucionais

1 - O titular de cargo político que por meio não violento nem de ameaça de violência impedir ou constranger o livre exercício das funções de órgão de soberania ou de órgão de governo próprio de região autónoma será punido com prisão de dois a oito anos, se ao facto não corresponder pena mais grave por força de outra disposição legal.
2 - O titular de cargo político que, nas mesmas condições, impedir ou constranger o livre exercício das funções de ministro da República em região autónoma, de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau, de assembleia regional, da Assembleia Legislativa de Macau, de governo regional ou do Provedor de Justiça será punido com prisão de um a cinco anos.
3 - Se os factos descritos no n.º 1 forem praticados contra órgão de autarquia local, a prisão será de três meses a dois anos.
4 - Quando os factos descritos no n.º 1 forem cometidos contra um membro dos órgãos referidos nos nºs 1, 2 ou 3, a prisão será de um a cinco anos, seis meses a três anos ou até um ano, respectivamente.

Artigo 11.º

Prevaricação

O titular de cargo político que conscientemente conduzir ou decidir contra direito um processo em que intervenha no exercício das suas funções, com a intenção de por essa forma prejudicar ou beneficiar alguém, será punido com prisão de dois a oito anos.

Artigo 12.º

Denegação de justiça

O titular de cargo político que no exercício das suas funções se negar a administrar a justiça ou a aplicar o direito que, nos termos da sua competência, lhe cabem e lhe foram requeridos será punido com prisão até dezoito meses e multa até 50 dias.

Artigo 13.º

Desacatamento ou recusa de execução de decisão de tribunal

O titular de cargo político que no exercício das suas funções recusar acatamento ou execução que, por dever do cargo, lhe cumpram a decisão de tribunal transitada em julgado será punido com prisão até um ano.

Artigo 14.º

Violação de normas de execução orçamental

O titular de cargo político a quem, por dever do seu cargo, incumba dar cumprimento a normas de execução orçamental e conscientemente as viole:
a) Contraindo encargos não permitidos por lei;
b) Autorizando pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido;
c) Autorizando ou promovendo operações de tesouraria ou alterações orçamentais proibidas por lei;
d) Utilizando dotações ou fundos secretos, com violação das regras da universalidade e especificação legalmente previstas; será punido com prisão até um ano.

Artigo 15.º

Suspensão ou restrição ilícitas de direitos, liberdades e garantias

O titular de cargo político que, com flagrante desvio das suas funções ou com grave violação dos inerentes deveres, suspender o exercício de direitos, liberdades e garantias não susceptíveis de suspensão, ou sem recurso legítimo aos estados de sítio ou de emergência, ou impedir ou restringir aquele exercício, com violação grave das regras de execução do estado declarado, será condenado a prisão de dois a oito anos, se ao facto não corresponder pena mais grave por força de outra disposição legal.

Artigo 16.º

Corrupção passiva para acto ilícito

1 - O titular de cargo político que no exercício das suas funções, por si ou interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar dinheiro, promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial ou não patrimonial a que não tenha direito, para si ou para o seu cônjuge, parentes ou afins até ao 3.º grau, para a prática de acto que implique violação dos deveres do seu cargo ou omissão de acto que tenha o dever de praticar e que, nomeadamente, consista:

a) Em dispensa de tratamento de favor a determinada pessoa, empresa ou organização;
b) Em intervenção em processo, tomada ou participação em decisão que impliquem obtenção de benefícios, recompensas, subvenções, empréstimos, adjudicação ou celebração de contratos e, em geral, reconhecimento ou atribuição de direitos, exclusão ou extinção de obrigações, em qualquer caso com violação da lei;
será punido com prisão de dois a oito anos e multa de 100 a 200 dias.
2 - Se o acto não for, porém, executado ou se não se verificar a omissão, a pena será a de prisão até dois anos e multa até 100 dias.
3 - Se, por efeito da corrupção, resultar condenação criminal em pena mais grave do que as previstas nos n.ºs 1 e 2, será aquela pena aplicada à corrupção.

Artigo 17.º

Corrupção passiva para acto lícito

1 - O titular de cargo político que no exercício das suas funções, por si ou interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou receber dinheiro, promessa de dinheiro ou qualquer vantagem patrimonial ou não patrimonial a que não tenha direito, para si ou para o seu cônjuge, parentes ou afins até ao 3.º grau, para a prática de acto ou omissão de acto não contrários aos deveres do seu cargo e que caibam nas suas atribuições será punido com prisão até um ano ou multa até 100 dias.
2 - Na mesma pena incorre o titular de cargo político que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial de pessoa que perante ele tenha tido, tenha ou venha a ter qualquer pretensão dependente do exercício das suas funções.

Artigo 18.º

Corrupção activa

1 - O titular de cargo político que no exercício das suas funções der ou prometer a funcionário ou a outro titular de cargo político, por si ou por interposta pessoa, dinheiro ou outra vantagem patrimonial ou não patrimonial que a estes não sejam devidos com os fins indicados no artigo 16.º será punido, segundo os casos, com as penas do mesmo artigo.
2 - Se o fim for o indicado no artigo 17.º, o agente é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias.
3 - O titular de cargo político que no exercício das suas funções, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário ou a outro titular de cargo político, ou a terceiro com conhecimento destes, vantagem patrimonial ou não patrimonial que não lhes seja devida, com os fins indicados no artigo 16.º, é punido com a pena prevista no mesmo artigo.

Artigo 19.º

Isenção de pena

1 - O infractor que, nos casos dos artigos anteriores, voluntariamente repudiar oferecimento ou promessa que tenha aceitado ou restituir o que indevidamente tiver recebido antes de praticado o acto ou de consumada a omissão ficará isento de pena.
2 - Fica igualmente isento de pena o infractor que, nos casos dos artigos 16.º e 17.º, participe o crime às autoridades competentes antes de qualquer outro co-infractor e antes de ter sido iniciado procedimento criminal pelos correspondentes factos, sendo irrelevante a sua participação simultânea.
3 - A isenção de pena prevista no n.º 1 só aproveitará ao agente de corrupção activa se o mesmo voluntariamente aceitar o repúdio da promessa ou a restituição do dinheiro ou vantagem que houver feito ou dado.

Artigo 20.º

Peculato

1 - O titular de cargo político que no exercício das suas funções ilicitamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer outra coisa móvel que lhe tiver sido entregue, estiver na sua posse ou lhe for acessível em razão das suas funções será punido com prisão de três a oito anos e multa até 150 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
2 - Se o infractor der de empréstimo, empenhar ou, de qualquer forma, onerar quaisquer objectos referidos no número anterior, com a consciência de prejudicar ou poder prejudicar o Estado ou o seu proprietário, será punido com prisão de um a quatro anos e multa até 80 dias.

Artigo 21.º

Peculato de uso

1 - O titular de cargo político que fizer uso ou permitir a outrem que faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinam, de veículos ou outras coisas móveis de valor apreciável que lhe tenham sido entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções será punido com prisão até dezoito meses ou multa de 20 a 50 dias.
2 - O titular de cargo político que der a dinheiro público um destino para uso público diferente daquele a que estiver legalmente afectado será punido com prisão até dezoito meses ou multa de 20 a 50 dias.

Artigo 22.º

Peculato por erro de outrem

O titular de cargo político que no exercício das suas funções, mas aproveitando-se do erro de outrem, receber, para si ou para terceiro, taxas, emolumentos ou outras importâncias não devidas, ou superiores às devidas, será punido com prisão até três anos ou multa até 150 dias.

Artigo 23.º

Participação económica em negócio

1 - O titular de cargo político que, com intenção de obter para si ou para terceiro participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpra, em razão das suas funções, administrar, fiscalizar, defender ou realizar será punido com prisão até cinco anos e multa de 50 a 100 dias.
2 - O titular de cargo político que, por qualquer forma, receber vantagem patrimonial por efeito de um acto jurídico-civil relativo a interesses de que tenha, por força das suas funções, no momento do acto, total ou parcialmente, a disposição, a administração ou a fiscalização, ainda que sem os lesar, será punido com multa de 50 a 150 dias.
3 - A pena prevista no número anterior é também aplicável ao titular de cargo político que receber, por qualquer forma, vantagem económica por efeito de cobrança, arrecadação, liquidação ou pagamento de que, em razão das suas funções, total ou parcialmente, esteja encarregado de ordenar ou fazer, posto que se não verifique prejuízo económico para a Fazenda Pública ou para os interesses que assim efectiva.

Artigo 24.º

Emprego de força pública contra a execução de lei de ordem legal

O titular de cargo político que, sendo competente, em razão das suas funções, para requisitar ou ordenar o emprego de força pública, requisitar ou ordenar esse emprego para impedir a execução de alguma lei, de mandato regular da justiça ou de ordem legal de alguma autoridade pública será punido com prisão até três anos e multa de 20 a 50 dias.

Artigo 25.º

Recusa de cooperação

O titular de cargo político que, tendo recebido requisição legal da autoridade competente para prestar cooperação, possível em razão do seu cargo, para a administração da justiça ou qualquer serviço público, se recusar a prestá-la, ou sem motivo legítimo a não prestar, será punido com prisão de três meses a um ano ou multa de 50 a 100 dias.

Artigo 26.º

Abuso de poderes

1 - O titular de cargo político que abusar dos poderes ou violar os deveres inerentes às suas funções, com a intenção de obter, para si ou para terceiro, um benefício ilegítimo ou de causar um prejuízo a outrem, será punido com prisão de seis meses a três anos ou multa de 50 a 100 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.
2 - Incorre nas penas previstas no número anterior o titular de cargo político que efectuar fraudulentamente concessões ou celebrar contratos em benefício de terceiro ou em prejuízo do Estado.

Artigo 27.º

Violação de segredo

1 - O titular de cargo político que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tido conhecimento ou lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, com a intenção de obter, para si ou para outrem, um benefício ilegítimo ou de causar um prejuízo do interesse público ou de terceiros, será punido com prisão até três anos ou multa de 100 a 200 dias.
2 - A violação de segredo prevista no n.º 1 será punida mesmo quando praticada depois de o titular de cargo político ter deixado de exercer as suas funções.
3 - O procedimento criminal depende de queixa da entidade que superintenda, ainda que a título de tutela, no órgão de que o infractor seja titular, ou do ofendido, salvo se esse for o Estado.

CAPÍTULO III
Dos efeitos das penas

Artigo 28.º

Efeito das penas aplicadas ao Presidente da República

A condenação definitiva do Presidente da República por crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição após verificação pelo Tribunal Constitucional da ocorrência dos correspondentes pressupostos constitucionais e legais.

Artigo 29.º

Efeitos das penas aplicadas a titulares de cargos políticos de natureza electiva

Implica a perda do respectivo mandato a condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções dos seguintes titulares de cargo político:
a) Presidente da Assembleia da República;
b) Deputado à Assembleia da República;
c) Deputado ao Parlamento Europeu;
d) Deputado a assembleia regional;
e) Deputado à Assembleia Legislativa de Macau;
f) Membro de órgão representativo de autarquia local.

Artigo 30.º

Efeitos de pena aplicada ao Primeiro-Ministro

A condenação definitiva do Primeiro-Ministro por crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções implica de direito a respectiva demissão, com as consequências previstas na Constituição da República.

Artigo 31.º

Efeitos de pena aplicada a outros titulares de cargos políticos de natureza não electiva

Implica de direito a respectiva demissão, com as consequências constitucionais e legais, a condenação definitiva por crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções dos seguintes titulares de cargos políticos de natureza não electiva:
a) Membro do Governo da República;
b) Ministro da República junto de região autónoma;
c) Presidente de governo regional;
d) Membro de governo regional;
e) Governador de Macau;
f) Secretário-adjunto do Governo de Macau;
g) Governador civil.

CAPÍTULO IV

Regras especiais de processo

Artigo 32.º

Princípio geral

À instrução e julgamento dos crimes de responsabilidade de que trata a presente lei aplicam-se as regras gerais de competência e de processo, com as especialidades constantes dos artigos seguintes.

Artigo 33.º

Regras especiais aplicáveis ao Presidente da República

1 - Pelos crimes de responsabilidade praticados no exercício das suas funções o Presidente da República responde perante o Plenário do Supremo Tribunal de Justiça.
2 - A iniciativa do processo cabe à Assembleia da República, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções.

Artigo 34.º

Regras especiais aplicáveis a deputado à Assembleia da República

1 - Nenhum deputado à Assembleia da República pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia, salvo por crime punível com pena maior e em flagrante delito.
2 - Movido procedimento criminal contra algum deputado à Assembleia da República, e indiciado este definitivamente por despacho de pronúncia ou equivalente, salvo no caso de crime punível com pena maior, a Assembleia decidirá se o deputado deve ou não ser suspenso para efeitos de seguimento do processo.

3 - O Presidente da Assembleia da República responde perante o Plenário do Supremo Tribunal de Justiça.

Artigo 35.º

Regras especiais aplicáveis a membro do Governo

1 - Movido procedimento criminal contra um membro do Governo, e indiciado este definitivamente por despacho de pronúncia ou equivalente, salvo no caso de crime punível com pena maior, a Assembleia da República decide se o membro do Governo deve ou não ser suspenso para efeitos de seguimento do processo.
2 - O disposto no número anterior aplica-se ao Governador de Macau, aos ministros da República junto de região autónoma e aos secretários-adjuntos do Governo de Macau.
3 - O Primeiro-Ministro responde perante o Plenário do Tribunal da Relação de Lisboa, com recurso para o Supremo Tribunal de Justiça.

Artigo 36.º

Regras especiais aplicáveis a deputado ao Parlamento Europeu

Aplicam-se aos deputados ao Parlamento Europeu designados por Portugal, no que se refere à sua detenção ou prisão, bem como ao julgamento dos crimes de responsabilidade que cometam no exercício das suas funções, as pertinentes disposições comunitárias e, na medida em que isso seja compatível com a natureza do Parlamento Europeu, as disposições aplicáveis da Lei n.º 3/85, de 13 de Março, com as necessárias adaptações.

Artigo 37.º

Regras especiais aplicáveis a deputado a assembleia regional

1 - Nenhum deputado a assembleia regional pode ser detido ou preso sem autorização da assembleia, salvo por crime punível com pena maior e em flagrante delito.
2 - Movido procedimento criminal contra algum deputado a assembleia regional, e indiciado este por despacho de pronúncia ou equivalente, a assembleia decidirá se o deputado deve ou não ser suspenso para efeitos de seguimento do processo.

Artigo 38.º

Regras especiais aplicáveis a deputado à Assembleia Legislativa de Macau

1 - Durante o período das sessões da Assembleia Legislativa de Macau não podem os respectivos deputados ser detidos nem estar presos sem assentimento daquela, excepto por crime a que corresponda pena maior ou equivalente na escala penal e, neste caso, quando em flagrante delito ou em virtude de mandato judicial.
2 - Movido procedimento criminal contra algum deputado à Assembleia Legislativa de Macau, e indiciado este por despacho de pronúncia ou equivalente, o juiz comunicará o facto à Assembleia, que, para o caso previsto na última parte do número anterior, decidirá se o deputado indiciado deve ou não ser suspenso para efeitos de seguimento do processo.

Artigo 39.º

Regras especiais aplicáveis a membro de governo regional

Movido procedimento judicial contra membro de governo regional pela prática de qualquer crime, e indiciado este por despacho de pronúncia ou equivalente, o processo só seguirá os seus termos no caso de ao facto corresponder pena maior, se o membro do governo for suspenso do exercício das suas funções.

Artigo 40.º

Da não intervenção do júri

O julgamento dos crimes a que se refere a presente lei far-se-á sem intervenção do júri.

Artigo 41.º

Do direito de acção

Nos crimes a que se refere a presente lei têm legitimidade para promover o processo penal o Ministério Público, sem prejuízo do especialmente disposto nas disposições do presente capítulo, e, em subordinação a ele:
a) O cidadão ou a entidade directamente ofendidos pelo acto considerado delituoso;
b) Qualquer membro de assembleia deliberativa, relativamente aos crimes imputados a titulares de cargos políticos que, individualmente ou através do respectivo órgão, respondam perante aquela;
c) As entidades a quem incumba a tutela sobre órgãos políticos, relativamente aos crimes imputados a titulares do órgão tutelado;
d) A entidade a quem compete a exoneração de titular de cargo político, relativamente aos crimes imputados a este.

Artigo 42.º

Julgamento em separado

A instrução e o julgamento de processos relativos a crime de responsabilidade de titular de cargo político cometido no exercício das suas funções far-se-ão, por razões de celeridade, em separado dos relativos a outros co-responsáveis que não sejam também titulares de cargo político.

Artigo 43.º

Liberdade de alteração do rol das testemunhas

Nos processos relativos ao julgamento de crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos cometidos no exercício das suas funções são lícitas a alteração dos róis de testemunhas e a junção de novos documentos até três dias antes do designado para o início do julgamento, sendo irrelevante, para este efeito, o adiamento desse início.

Artigo 44.º

Denúncia caluniosa

1 - Da decisão que absolver o acusado por crime de responsabilidade cometido por titular de cargo político no exercício das suas funções ou que o condene com base em factos diversos dos constantes da denúncia será dado conhecimento imediato ao Ministério Público, para o efeito de procedimento, se julgar ser esse o caso, pelo crime previsto e punido pelo artigo 408.º do Código Penal.
2 - As penas cominadas por aquela disposição legal serão agravadas, nos termos gerais, em razão do acréscimo da gravidade que empresta à natureza caluniosa da denúncia a qualidade do ofendido.

CAPÍTULO V

Da responsabilidade civil emergente de crime de responsabilidade de titular de cargo político

Artigo 45.º

Princípios gerais

1 - A indemnização de perdas e danos emergentes de crime de responsabilidade cometido por titular de cargo político no exercício das suas funções rege-se pela lei civil.
2 - O Estado responde solidariamente com o titular de cargo político pelas perdas e danos emergentes de crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções.
3 - O Estado tem direito de regresso contra o titular de cargo político por crime de responsabilidade cometido no exercício das suas funções de que resulte o dever de indemnizar.
4 - O Estado ficará sub-rogado no direito do lesado à indemnização, nos termos gerais, até ao montante que tiver satisfeito.

Artigo 46.º

Dever de indemnizar em caso de absolvição

1 - A absolvição pelo tribunal criminal não extingue o dever de indemnizar não conexo com a responsabilidade criminal, nos termos gerais de direito, podendo a correspondente indemnização ser pedida através do tribunal civil.
2 - Quando o tribunal absolva o réu na acção penal com fundamento no disposto no artigo 6.º, poderá, não obstante, arbitrar ao ofendido uma quantia como reparação por perdas e danos que em seu prudente arbítrio considere suficientemente justificada, sem prejuízo do disposto no número anterior.

Artigo 47.º

Opção do foro

O pedido de indemnização por perdas e danos resultantes de crime de responsabilidade cometido por titular de cargo político no exercício das suas funções pode ser deduzido no processo em que correr a acção penal ou, separadamente, em acção intentada no tribunal civil.

Artigo 48.º

Regime de prescrição

O direito à indemnização prescreve nos mesmos prazos do procedimento criminal.

CAPÍTULO VI

Disposição final

Artigo 49.º

Entrada em vigor

A presente lei entrará em vigor no 30.º dia posterior ao da sua publicação.

Aprovada em 28 de Abril de 1987.

O Presidente da Assembleia da República, Fernando Monteiro do Amaral.

Promulgada em 12 de Junho de 1987.
Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendada em 20 de Junho de 1987.

O Primeiro-Ministro, Aníbal António Cavaco Silva.

Decreto-Lei n.º 390/91 de 10 de Outubro

Qualifica como crime comportamentos que afectem a verdade e a lealdade da competição desportiva

A luta contra a corrupção no fenómeno desportivo, como resposta a manifestações, factos e acontecimentos que perturbem fraudulentamente a verdade e a lealdade da competição e o resultado desportivo, e que contendem com o genuíno exercício da actividade desportiva, há-de desenvolver-se segundo dois modos complementares: a prevenção, através da formação e educação dos agentes desportivos e, como ultima ratio, a via repressiva, pela definição dos comportamentos lesivos e respectivas sanções.

O interesse fundamental a ter em vista e a proteger será a lealdade, a correcção da competição e do seu resultado e o respeito pela ética na actividade desportiva.

É um interesse público que se revela e manifesta na supra-individualidade dos interesses de todos quantos (adeptos, simpatizantes e espectadores) esperam que a prática desportiva pública e os resultados das competições desportivas não sejam afectados e falseados por comportamentos fraudulentos dos respectivos agentes, visando precisamente alterar a verdade desportiva.

Na defesa deste interesse público deve atribuir-se particular relevo à escolha e desenvolvimento das acções de índole preventiva. E estas terão de ser de natureza essencialmente informativa, formativa e educativa, junto dos jovens, em geral, e de todos os agentes desportivos, em particular.

Às federações desportivas, outras associações e, em particular, aos clubes desportivos cabe também, nesta matéria, uma imprescindível tarefa de educação e formação dos respectivos agentes desportivos.

Num outro campo de protecção do interesse público, da lealdade, verdade e correcção nas competições desportivas e como limite último de intervenção, situa-se a definição de comportamentos fraudulentos, tipicamente descritos, que tenham como finalidade a alteração da verdade e da ética da competição ou seus resultados, e a respectiva definição de sanções.

Optou-se, neste aspecto, pela criminalização dos comportamentos fraudulentos, considerando a gravidade que em si mesmos encerram perante a dignidade e o valor social dos interesses que se pretendem, deste modo, acautelar.

A imposição de sanções públicas pela consideração do valor e relevância dos interesses a proteger exige, porém, a ocorrência da prática desportiva pública e ou de competição. Esta, por este aspecto, existirá sempre que a actividade desportiva se apresente organizada, regulamentada e exercida através dos organismos que, por qualquer modo, detenham competência nesta matéria.

Assim:

No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 1.º da Lei n.º 49/91, de 3 de Agosto, e nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1.º Para efeitos do presente diploma, considera-se:

a) Praticante desportivo - aquele que, a título individual ou integrado num conjunto, participa em competição desportiva;

b) Competição desportiva - a actividade desportiva organizada, regulamentada e exercida através das federações desportivas e das associações nelas filiadas.

Artigo 2.º 1 – Quem, na qualidade de praticante desportivo, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si

ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, que não lhe sejam devidas, como contrapartida de acto ou omissão destinados a alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva será punido com pena de prisão até dois anos.
2 - Se o facto não for executado ou, tendo-o sido, dele não resultar o efeito pretendido pelo agente, a pena será a de prisão até um ano.
3 - Se o agente, antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara ou restituir a vantagem ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor, é isento de pena.
4 - A tentativa é punível.

Artigo 3.º 1 - Se os factos descritos no artigo anterior forem praticados por árbitro ou equiparado, cuja função consista em apreciar, julgar ou decidir a aplicação das regras técnicas e de disciplina próprias da modalidade desportiva, a pena será a de prisão até quatro anos.
2 - Na mesma pena incorre quem praticar os factos descritos no artigo anterior na qualidade de dirigente, treinador, preparador físico, orientador técnico, médico, massagista ou na de agente de qualquer outra actividade de apoio ao praticante desportivo.
3 - É correspondentemente aplicável aos números anteriores o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior, mas, no primeiro caso, a pena será a de prisão até dois anos.

Artigo 4.º 1 - Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a praticante desportivo vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, com o fim indicado no artigo 2.º será punido com prisão até três anos.
2 - Se o facto descrito no número anterior for praticado relativamente a qualquer das pessoas referidos no artigo 3.º, a pena será a de prisão até quatro anos.
3 - A tentativa é punível.

Artigo 5.º 1 – Quem, com ou sem consentimento do praticante desportivo, lhe administrar substâncias ou produtos, ou utilizar outros métodos susceptíveis de alterarem artificialmente o rendimento desportivo do praticante, será punido com prisão até dois anos.
2 - Consideram-se substâncias ou produtos susceptíveis de alterarem artificialmente o rendimento desportivo do praticante, nomeadamente, os definidos no âmbito de cada modalidade desportiva e que constem, obrigatoriamente, de listas a publicar por cada federação.
3 - A tentativa é punível.

Artigos 6.º Aos agentes dos crimes previstos neste diploma podem ser aplicadas as seguintes penas acessórias:

a) Suspensão, por tempo de seis meses a três anos, de participação em competição desportiva;
b) Privação do direito a receber subsídios oficiais por tempo de um a cinco anos;
c) Suspensão do exercício de função ou actividade por tempo de dois a seis anos, tratando-se de árbitro ou equiparado ou de titular de órgão de federação, associação, liga ou organismo similar e de dirigente de clube desportivo ou titular de órgão de sociedades com fins desportivos.

Artigo 7.º 1 – O exercício da acção penal pelos crimes previstos neste diploma e a decisão que defina a responsabilidade criminal não prejudicam o uso das providências, nomeadamente de natureza disciplinar, previstas nos regulamentos das federações desportivas e a competência própria dos respectivos órgãos.

2 - A abertura de inquérito pelos crimes previstos neste diploma não prejudica o exercício do poder disciplinar segundo as normas específicas do procedimento disciplinar desportivo.
3 - Os titulares dos órgãos das federações desportivas devem transmitir ao Ministério Público notícia das infracções ao disposto na presente lei de que tenham conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas.
Artigo 8.º 1 – As federações desportivas deverão promover a realização de acções formativas, pedagógicas e educativas, com a finalidade de sensibilizar todos os agentes desportivos e prevenir a ocorrência de circunstâncias susceptíveis de alterarem fraudulentamente a verdade da competição desportiva.
2 - No mesmo sentido, acções de formação, pedagógicas e educativas devem ser prosseguidas, em colaboração com as federações desportivas, pelas associações e pelos clubes desportivos.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 29 de Agosto de 1991. - Aníbal Cavaco Silva – Álvaro José Brilhante Laborinho Lúcio - Roberto Artur da Luz Carneiro.

Promulgado em 24 de Setembro de 1991.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 1 de Outubro de 1991.

O Primeiro-Ministro, Aníbal António Cavaco Silva.

Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos

NATIONS UNIES
Assemblée générale 28 janvier 1997 Cinquante et unième session

Résolution Adoptée Par L'Assemblée Générale
Lutte contre la corruption

L'Assemblée générale,

Préoccupée par la gravité des problèmes posés par la corruption, qui menacent la stabilité et la sécurité des sociétés, peuvent saper les valeurs démocratiques et morales et compromettre le développement social, économique et politique,

Préoccupée également par les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la délinquance économique, y compris le blanchiment de l'argent,

Convaincue que, étant donné que la corruption est devenue un phénomène transnational qui peut affecter toutes les sociétés et tous les pays, une coopération internationale est nécessaire pour la prévenir et la réprimer,

Convaincue également de la nécessité d'apporter sur demande une assistance technique pour améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics et renforcer la notion de responsabilité et la transparence,

Rappelant la Convention interaméricaine contre la corruption1, adoptée par l'Organisation des États américains lors de la Conférence spécialisée chargée de l'examen du projet de convention interaméricaine contre la corruption, tenue à Caracas du 27 au 29 mars 1996,

Rappelant également ses résolutions 45/121 du 14 décembre 1990 et 46/152 du 18 décembre 1991 et les résolutions du Conseil économique et social 1992/22 du 30 juillet 1992, 1993/32 du 27 juillet 1993 et 1994/19 du 25 juillet 1994,

Rappelant en particulier sa résolution 50/225 du 19 avril 1996 sur l'administration publique et le développement, adoptée au cours de la reprise de sa session,

Rappelant la résolution 1995/14 du Conseil économique et social, en date du 24 juillet 1995, sur la lutte contre la corruption,

Rappelant également l'oeuvre accomplie par d'autres organisations internationales et régionales dans ce domaine, notamment le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation des États américains,

1. Prend acte du rapport du Secrétaire général sur la lutte contre la corruption présenté à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa cinquième session;

2. Adopte le Code international de conduite des agents de la fonction publique joint en annexe à la présente résolution, et recommande aux États Membres de s'en servir comme guide dans leur lutte contre la corruption;

3. Prie le Secrétaire général de faire distribuer le Code à tous les États et de le faire figurer dans le manuel sur les mesures pratiques contre la corruption, qui doit être révisé et développé conformément à la résolution 1995/14 du Conseil économique et social, en vue d'offrir ces deux instruments aux États dans le cadre de services consultatifs, d'activités de formation et autres activités d'assistance technique;

4. Prie également le Secrétaire général de continuer à recueillir des informations et à rassembler des textes législatifs et réglementaires provenant d'États et

d'organisations internationales compétentes dans le cadre de son étude permanente du problème de la corruption;

5. Prie en outre le Secrétaire général d'élaborer, en consultation avec les États et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes et en coopération avec les instituts constituant le réseau du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, un plan d'action contre la corruption et de le soumettre à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa sixième session en même temps que le rapport qu'il doit présenter en application de la résolution 1995/14 du Conseil économique et social;

6. Engage les États, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes et les instituts constituant le réseau du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale à accorder au Secrétaire général leur appui sans réserve en vue de l'élaboration du plan d'action et de l'application des dispositions du paragraphe 4 ci-dessus;

7. Engage les États Membres à examiner attentivement les problèmes posés par les aspects internationaux de la corruption, en particulier en ce qui concerne les activités économiques internationales de sociétés, et à étudier les mesures législatives et réglementaires appropriées pour assurer la transparence et l'intégrité des systèmes financiers et des transactions de ces sociétés;

8. Prie le Secrétaire général d'intensifier ses efforts en vue de coordonner son action avec les autres entités du système des Nations Unies et les organisations internationales compétentes et de coordonner plus efficacement les activités dans le domaine considéré;

9. Prie également le Secrétaire général de renforcer, s'il dispose des ressources extrabudgétaires nécessaires, les services consultatifs et l'assistance technique fournis sur demande aux États Membres, en particulier pour les aider à définir des stratégies nationales, élaborer des mesures législatives et réglementaires ou améliorer les mesures existantes et à se doter de moyens pour prévenir et réprimer la corruption ou à renforcer ceux dont ils disposent ainsi qu'à former et perfectionner les personnels nécessaires;

10. Demande aux États, aux organisations internationales compétentes et aux institutions de financement d'apporter au Secrétaire général un appui et une assistance sans réserve pour l'application de la présente résolution;

11. Prie la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale d'examiner régulièrement la question de la lutte contre la corruption.

82º séance plénière
12 décembre 1996

ANNEXE

Code international de conduite des agents de la fonction publique

I. Principes Généraux

1. Un emploi public, tel que défini par la législation nationale, est un poste de confiance, impliquant le devoir d'agir dans l'intérêt général. Les agents de la fonction publique doivent par conséquent faire preuve d'une loyauté exemplaire avant tout vis-à-vis des intérêts de leur pays tels qu'ils s'expriment au travers des institutions démocratiques de l'État.

2. Les agents de la fonction publique doivent veiller à s'acquitter correctement et efficacement de leurs obligations et fonctions, conformément à la loi ou aux règles administratives, et ce en toute intégrité. Ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'État dont ils sont responsables sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.

3. Les agents de la fonction publique doivent faire preuve de vigilance, d'équité et d'impartialité dans l'accomplissement de leurs fonctions, notamment dans leurs relations avec le public. Ils ne doivent à aucun moment accorder un traitement préférentiel indu ou faire preuve de discrimination à l'égard d'un groupe ou individu particulier ni user abusivement du pouvoir et de l'autorité dont ils sont investis.

II. Conflit d`intérêts et disqualifications

4. Les agents de la fonction publique ne doivent pas user de l'autorité que leur confère leur fonction pour servir leurs intérêts personnels ou financiers ou ceux de leur famille. Ils ne doivent opérer aucune transaction, assumer aucune position ou fonction ou avoir aucun intérêt financier ou commercial ou autres intérêts du même ordre qui soient incompatibles avec la nature et l'accomplissement de leurs fonctions, charges et devoirs.

5. Tous les agents de la fonction publique doivent, dans la mesure exigée par leur situation officielle et conformément à la loi ou aux règles administratives, déclarer leurs intérêts commerciaux et financiers ou les activités entreprises par eux à des fins lucratives si ceux-ci peuvent donner lieu à conflit d'intérêts. En cas de conflit d'intérêts éventuel ou apparent entre leur devoir et leur intérêt particulier, ils doivent se conformer à toute mesure prise pour éviter de tels conflits ou y mettre fin.

6. Les agents de la fonction publique ne doivent en aucun cas utiliser les biens et services publics ou les informations auxquelles ils ont accès dans l'exercice ou par suite de leurs fonctions officielles pour des activités autres que celles relevant de leur mandat.

7. Les agents de la fonction publique doivent se conformer aux mesures prévues par la loi ou les règles administratives pour éviter qu'après avoir quitté leur emploi ils ne tirent indûment bénéfice des fonctions qu'ils occupaient précédemment.

III.Déclaration de biens

8. Les agents de la fonction publique doivent, en fonction de leur situation et dans la mesure où l'exigent la loi et les règles administratives, se conformer à l'obligation de déclarer leurs valeurs et avoirs personnels et, autant que possible, ceux de leurs conjoint et personnes à charge.

IV. Acceptation de dons ou d´autres faveurs

9. Les agents de la fonction publique ne doivent par principe accepter ni solliciter, directement ou indirectement, aucun don ou faveur susceptible d'avoir une influence sur l'exercice de leurs fonctions, l'accomplissement de leur devoir ou l'exercice de leur jugement.

V. Information Confidentielles

10. La confidentialité des informations détenues par des agents de la fonction publique doit être strictement respectée, à moins que la législation nationale, le devoir à accomplir ou les besoins de la justice n'exigent qu'il en soit autrement. Les agents de la

fonction publique sont tenus de respecter ces consignes alors même qu'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions.

VI. Activité Politique

11. Conformément à la loi et aux règles administratives, les agents de la fonction publique doivent s'abstenir de toute activité politique ou autre n'entrant pas dans le cadre de leurs fonctions qui serait susceptible d'entamer la confiance du public dans leur capacité de s'acquitter impartialement de leurs fonctions et de leur mandat.

Decreto do Presidente da República n.º 19/2000 de 31 de Março

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 135.º, alínea *b*), da Constituição, o seguinte:
É ratificada a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, adoptada em Paris em 17 de Dezembro de 1997, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000, em 2 de Dezembro de 1999.
Assinado em 10 de Março de 2000.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 22 de Março de 2000.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.*

Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000

Aprova, para ratificação, a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, adoptada em Paris em 17 de Dezembro de 1997, na Conferência Ministerial da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea *i*) do artigo 161.o e do n.º 5 do artigo 166.o da Constituição, aprovar, para ratificação, a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, adoptada em Paris em 17 de Dezembro de 1997, cujo texto original em francês e inglês e a respectiva tradução para português seguem em anexo ao presente diploma.

Aprovada em 2 de Dezembro de 1999.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Convention sur la lutte contre la corruption d`agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Préambule

Les Parties:

Considérant que la corruption est en phénomène répandu dans les transactions commerciales internationales, y compris dans le domaine des échanges et de l'investissement, qui suscite de graves préoccupations morales et politiques, affecte la bonne gestion des affaires publiques et le développement économique et fausse les conditions internationales de concurrence;

Considérant que la responsabilité de la lutte contre la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales incombe à tous les pays;

Vu la recommandation révisée sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, adoptée par le Conseil de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) le 23 mai 1997, C(97)123/FINAL, qui, entre autres, demande que soient prises des mesures efficaces pour décourager, prévenir et combattre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales et, en particulier, que cette corruption soit rapidement incriminée de façon efficace et coordonnée en conformité avec les éléments communs convenus qui figurent dans cette recommandation ainsi qu'avec les principes de compétence et les autres principes juridiques fondamentaux applicables dans chaque pays;

Se félicitant d'autres initiatives récentes qui font progresser l'entente et la coopération internationales, en matière de lutte contre la corruption d'agents publics, notamment les actions menées par les Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation des États américains, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne;

Se félicitant des efforts des entreprises, des organisations patronales et syndicales ainsi que d'autres organisations non gouvernementales dans la lutte contre la corruption;

Reconnaissant le rôle des gouvernements dans la prévention des sollicitations de pots-de-vin de la part des individus et des entreprises dans les transactions commerciales internationales;

Reconnaissant que tout progrès dans ce domaine exige non seulement des efforts de chaque pays, mais aussi une coopération, une surveillance et un suivi au niveau multilatéral;

Reconnaissant qu'assurer l'équivalence entre les mesures que doivent prendre les Parties constitue un objet et un but essentiels de la convention qui exigent que la convention soit ratifiée sans dérogations affectant cette équivalence;

sont convenues de ce qui suit:

Article 1

L'infraction de corruption d'agents publics étrangers

1—Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale en vertu de sa loi le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage indu pécuniaire ou autre, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international.

2—Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale le fait de se rendre complice d'un acte de corruption d'un agent public étranger, y compris par instigation, assistance ou autorisation. La tentative et le complot en vue de corrompre un agent public étranger devront constituer une infraction pénale dans la mesure où la tentative et le complot en vue de corrompre en agent public de cette Partie constituent une telle infraction.

3—Les infractions définies aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus sont dénommées ci-après «corruption d'un agent public étranger».
4—Aux fins de la présente convention:
a) «Agent public étranger» désigne toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour une entreprise ou un organisme publics et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique;
b) «Pays étranger» comprend tous les niveaux et subdivisions d'administration, du niveau national au niveau local;
c) «Agir ou s'abstenir d'agir dans l'exécution de fonctions officielles» désigne toute utilisation qui est faite de la position officielle de l'agent public, que cette utilisation relève ou non des compétences conférées à cet agent.

Article 2

Responsabilité des personnes morales

Chaque Partie prend les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'un agent public étranger.

Article 3

Sanctions

1—La corruption d'un agent public étranger doit être passible de sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives. L'éventail des sanctions applicables doit être comparable à celui des sanctions applicables à la corruption des agents publics de la Partie en question et doit, dans le cas des personnes physiques, inclure des peines privatives de liberté suffisantes pour permettre une entraide judiciaire efficace et l'extradition.
2—Si, dans le système juridique d'une Partie, la responsabilité pénale n'est pas applicable aux personnes morales, cette Partie fait en sorte que les personnes morales soient passibles de sanctions non pénales efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris pécuniaires, en cas de corruption d'agents publics étrangers.
3—Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour assurer que l'instrument et les produits de la corruption d'un agent public étranger ou des avoirs d'une valeur équivalente à celle de ces produits puissent faire l'objet d'une saisie et d'une confiscation ou que des sanctions pécuniaires d'un effet comparable soient prévues.
4—Chaque Partie envisage l'application de sanctions complémentaires civiles ou administratives à toute personne soumise à des sanctions pour corruption d'un agent public étranger.

Article 4

Compétence

1—Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de la corruption d'un agent public étranger lorsque l'infraction est commise en tout ou partie sur son territoire.
2—Chaque Partie ayant compétence pour poursuivre ses ressortissants à raison d'infractions commises à l'étranger prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard de la corruption d'un agent public étranger selon les mêmes principes.
3—Lorsque plusieurs Parties ont compétence à l'égard d'une infraction présumée visée dans la présente convention, les Parties concernées se concertent, à la demande de l'une d'entre elles, afin de décider quelle est celle qui est la mieux à même d'exercer les poursuites.
4—Chaque Partie examine si le fondement actuel de sa compétence est efficace pour lutter contre la corruption d'agents publics étrangers; si tel n'est pas le cas, elle prend les mesures correctrices appropriées.

Article 5

Mise en oeuvre

Les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger sont soumises aux règles et principes applicables de chaque Partie. Elles ne seront pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause.

Article 6

Prescription

Le régime de prescription de l'infraction de corruption d'un agent public étranger devra ménager un délai suffisant pour l'enquête et les poursuites relatives à cette infraction.

Article 7

Blanchiment de capitaux

Chaque Partie ayant fait en sorte que la corruption de ses agents publics soit une infraction principale aux fins de l'application de sa législation relative ou blanchiment de capitaux prendra la même mesure en cas de corruption d'un agent public étranger, quel que soit le lieu où la corruption s'est produite.

Article 8

Normes comptables

1 — Pour combattre efficacement la corruption d'agents publics étrangers, chaque Partie prend les mesures nécessaires, dans le cadre de ses lois et règlements concernant la tenue de livres et états comptables, la publication d'informations sur les états financiers et les normes de comptabilité et le vérification des comptes, pour interdire aux entreprises soumises à ces lois et règlements l'établissement de comptes hors livres, les opérations hors livres ou insuffisamment identifiées, l'enregistrement de dépenses inexistantes, l'enregistrement d'éléments de passif dont l'objet n'est pas correctement identifié, ainsi que l'utilisation de faux documents, dans le but de corrompre un agent public étranger ou de dissimuler cette corruption.
2—Chaque Partie prévoit des sanctions civiles, administratives ou pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de telles omissions ou falsifications dans les livres, les documents, les comptes et les états financiers de ces entreprises.

Article 9

Entraide judiciaire

1—Chaque Partie accorde, autant que le permettent ses lois et ses instruments internationaux pertinents, une entraide judiciaire prompte et efficace aux autres Parties aux fins des enquêtes et des procédures pénales engagées par une Partie pour les infractions relevant de la présente convention ainsi qu'aux fins des procédures non pénales relevant de la présente convention engagées par une Partie contre des personnes morales. La Partie requise informe da Partie requérante, sans retard, de tout élément ou document additionnels qu'il est nécessaire de présenter à l'appui de la demande d'entraide et, sur demande, des suites données à cette demande d'entraide.
2—Lorsqu'une Partie subordonne l'entraide judiciaire à une double incrimination, celle-ci est réputée exister si l'infraction pour laquelle l'entraide est demandée relève de la présente convention.
3—Une Partie ne peut refuser d'accorder l'entraide judiciaire en matière pénale dans le cadre de la présente convention en invoquant le secret bancaire.

Article 10

Extradition

1—La corruption d'un agent public étranger est réputée constituer une infraction pouvant donner lieu à extradition en vertu du droit des Parties et des conventions d'extradition entre celles-ci.
2—Lorsqu'une Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'une convention d'extradition reçoit une demande d'extradition de la part d'une autre Partie avec laquelle elle n'a pas de convention d'extradition, elle peut considérer la présente convention comme base juridique pour l'extradition en ce qui concerne l'infraction de corruption d'un agent public étranger.
3—Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour faire en sorte soit de pouvoir extrader ses ressortissants, soit de pouvoir les poursuivre à raison de l'infraction de corruption d'un agent public étranger. Une Partie qui refuse une demande d'extradition

d'une personne pour corruption d'un agent public étranger au seul motif que cette personne est son ressortissant doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de poursuites.
4—L'extradition pour corruption d'un agent public étranger est soumise aux conditions fixées par le droit national et par les accords et arrangements applicables pour chaque Partie. Lorsqu'une Partie subordonne l'extradition à l'existence d'une double incrimination, cette condition est réputée remplie lorsque à l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée relève de l'article 1 de la présente convention.

Article 11

Autorités responsables

Aux fins de la concertation prévue à l'article 4, paragraphe 3, de l'entraide judiciaire prévue à l'article 9 et de l'extradition prévue à l'article 10, chaque Partie notifie au Secrétaire général de l'OCDE une autorité ou des autorités, chargées de l'envoi et de la réception des demandes, qui joueront le rôle d'interlocuteur pour cette Partie pour ces matières, sans préjudice d'autres arrangements entre les Parties.

Article 12

Surveillance et suivi

Les Parties coopèrent pour mettre en oeuvre un programme de suivi systématique afin de surveiller et promouvoir la pleine application de la présente convention. Sauf décision contraire prise par consensus des Parties, cette action est menée au sein du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et conformément au mandat de ce Groupe, ou au sein et conformément au mandat de tout organe qui pourrait lui succéder dans ses fonctions, et les Parties supportent le côut du programme selon les règles applicables à cet organe.

Article 13

Signature et adhésion

1—Jusqu'à la date de son entrée en vigueur, la présente convention est ouverte à la signature des pays membres de l'OCDE et des non membres qui ont été invités à devenir participants à part entière aux activités de son Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales.
2—Après son entrée en vigueur, la présente convention est ouverte à l'adhésion de tout non-signataire devenu membre de l'OCDE ou participant à part entière au Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales ou à tout organe lui succédant dans ses fonctions. Pour chaque non-signataire adhérant à la convention, la convention entre en vigueur le soixantième jour suivant la date du dépôt de son instrument d'adhésion.

Article 14

Ratification et dépôt

1—La présente convention est soumise à acceptation, approbation ou ratification par les signataires conformément à leur loi.
2—Les instruments d'acceptation, d'approbation, de ratification ou d'adhésion sont déposés auprès du Secrétaire général de l'OCDE, dépositaire de la présente convention.

Article 15

Entrée en vigueur

1—La présente convention entrera en vigueur le soixantième jour suivant la date à laquelle cinq pays qui comptent parmi les dix premiers pays pour la part des exportations, selon le document annexé, et qui représentent à eux cinq au moins soixante pour cent des exportations totales cumulées de ces dix pays, auront déposé leur instrument d'acceptation, d'approbation ou de ratification. Pour chaque signataire déposant son instrumentaprès cette entrée en vigueur, la convention entrera en vigueur le soixantième jour suivant le dépôt de cet instrument.
2—Si la convention n'est pas entrée en vigueur le 31 décembre 1998 conformément au paragraphe 1, tout signataire ayant déposé son instrument d'acceptation, d'approbation ou de ratification peut déclarer par écrit au dépositaire qu'il est prêt à accepter l'entrée en vigueur de la convention conformément au présent paragraphe 2. La convention entrera en vigueur pour ce signataire le soixantième jour suivant la date à laquelle une telle déclaration aura été faite par au moins deux signataires. Pour chaque signataire ayant déposé sa déclaration après cette entrée en vigueur, la convention entrera en vigueur le soixantième jour suivant la date du dépôt.

Article 16

Modification

Toute Partie peut proposer de modifier la présente convention. La modification proposée est soumise au dépositaire, qui la transmet aux autres Parties au moins soixante jours avant de convoquer une réunion des Parties pour l'examiner. Toute modification, adoptée par consensus des Parties ou selon toute autre modalité que les Parties fixeront par consensus, entre en vigueur soixante jours après le dépôt d'un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation par toutes les Parties, ou selon toutes autres conditions que pourront être fixées par les Parties au moment de l'adoption de la modification.

Article 17

Retrait

Une Partie peut se retirer de la présente convention par notification écrite au dépositaire. Ce retrait prend effet un an après la date de réception de la notification. Après le retrait, la coopération se poursuit entre les Parties et la Partie qui s'est retirée pour toutes les demandes d'entraide ou d'extradition présentées avant la date d'effet du retrait. Fait à

Paris ce dix-sept décembre, mil neuf cent quatre- vingt dix-sept, en langues française et anglaise, chaque version faisant également foi.
Pour la República Fédérale d'Allemagne:
Pour la République Argentine:
Pour l'Australie:
Pour la République d'Autriche:
Pour le Royaume de Belgique:
Pour la République Fédérative du Brésil:
Pour la République de Bulgarie:
Pour le Canada:
Pour le Chili:
Pour la République de Corée:
Pour le Royaume du Danemark:
Pour le Royaume d'Espagne:
Pour les États-Unis d'Amérique:
Pour la République de Finlande:
Pour la République Française:
Pour la République Hellénique:
Pour la République de Hongrie:
Pour l'Irlande:
Pour la République d'Islande:
Pour la République Italienne:
Pour le Japon:
Pour le Luxembourg:
Pour les États-Unis Mexicains:
Pour le Royaume de Norvège:
Pour la Nouvelle-Zélande:
Pour le Royaume des Pays-Bas:
Pour la République de Pologne:
Pour la République Portugaise:
Pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et
d'Irlande du Nord:
Pour la République Slovaque:
Pour le Royaume de Suède:
Pour la Confédération Suisse:
Pour la République Tchèque:
Pour la Turquie:

ANNEXE
DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL

Statistiques des exportations de l'OCDE

	Exportations ODCE		
	1990-1996(US$ million	1990-1996 (pourcentage du total OCDE)	1990-1996 (pourcentage des 10 premiers)
États-Unis	287 118	15,9	19,7
Allemagne	254 746	14,1	17,5
Japon	212 665	11,8	14,6
France	138 471	7,7	9,5
Royaume-Uni	121 258	6,7	8,3
Italie	112 449	6,2	7,7
Canada	91 215	5,1	6,3
Corée (1)	81 364	4,5	5,6
Pays-Bas	81 264	4,5	5,6
Belgique-Luxembourg	78 598	4,4	5,4
Total des 10 premiers	1 459 148	81	100
Espagne	42 469	2,4	_
Suisse	40 395	2,2	_
Suède	36 710	2	_
Mexique (1)	34 233	1,9	_
Australie	27 194	1,5	_
Danemark	24 145	1,3	_
Autriche (*)	22 432	1,2	_
Norvège	21 666	1,2	_
Irlande	19 217	1,1	_
Finlande	17 296	1	_
Pologne (1) (**)	12 652	0,7	_
Portugal	10 801	0,6	_
Turquie (*)	8 027	0,4	_

Hongrie (**)	6 795	0,4	_
Nouvelle-Zélande	6 663	0,4	_
République Tchèque (***)	6 263	0,3	_
Grèce (*)	4 606	0,3	_
Islande	949	0,1	_
Total OCDE . . .	1 801 661	100	_

(*) 1990-1995.
(**) 1991-1996.
(***) 1993-1996.
Source: OCDE; (1) FMI.

Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions

Preamble

The Parties:

Considering that bribery is a widespread phenomenon in international business transactions, including trade and investment, which raises serious moral and political concerns, undermines good governance and economic development, and distorts international competitive conditions;

Considering that all countries share a responsibility to combat bribery in international business transactions;

Having regard to the Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, adopted by the Council of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) on 23 May 1997, C(97)123/FINAL which, *inter alia,* called for effective measures to deter, prevent and combat the bribery of foreign public officials in connection with international business transactions, in particular the prompt criminalisation of such bribery in an effective and co-ordinated manner and in conformity with the agreed common elements set out in that Recommendation and with the jurisdictional and other basic legal principles of each country;

Welcoming other recent developments which further advance international understanding and co-operation in combating bribery of public officials, including actions of the United Nations, the World Bank, the International Monetary Fund, the World Trade Organisation, the Organisation of American States, the Council of Europe and the European Union;

Welcoming the efforts of companies, business organisations and trade unions as well as other non-governmental organisations to combat bribery;

Recognising the role of governments in the prevention of solicitation of bribery from individuals and enterprises in international business transactions;

Recognising that achieving progress in this field requires not only efforts on national level but also multilateral co-operation, monitoring and follow-up;

Recognising that achieving equivalence among the measures to be taken by the Parties is an essential object and purpose of the Convention, which requires that the Convention be ratified without derogations affecting this equivalence;

have agreed as follows:

Article 1

The offence of bribery of foreign public officials

1—Each Party shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other advantage, whether directly or through intermediaries, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business.
2—Each Party shall take any measures necessary to establish that complicity in, including incitement, aiding and abetting, or authorisation of an act of bribery of a foreign public official shall be a criminal ofence. Attempt and conspiracy to bribe a foreign public official shall be criminal offences to the same extent as attempt and conspiracy to bribe a public official of that Party.
3—The offences set out in paragraphs 1 and 2 above are hereinafter referred to as «bribery of a foreign public official».
4—For the purpose of this Convention:
a) «Foreign public official» means any person holding a legislative, administrative or judicial office of a foreign country, whether appointed or elected; any person exercising a public function for a foreign country, including for a public agency or public enterprise; and any official or agent of a public international organisation;
b) «Foreign country» includes all levels and subdivisions of government, from national to local;
c) «Act or refrain from acting in relation to the performance of official duties» includes any use of the public official's position, whether or not within the official's authorised competence.

Article 2

Responsibility of legal persons

Each Party shall take such measures as may be necessary, in accordance with its legal principles, to establish the liability of legal persons for the bribery of a foreign public official.

Article 3

Sanctions

1—The bribery of a foreign public official shall be punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties. The range of penalties shall be comparable to that applicable to the bribery of the Party's own public officials and shall, in the case of natural persons, include deprivation of liberty sufficient to enable effective mutual legal assistance and extradition.
2—In the event that, under the legal system of a Party, criminal responsibility is not applicable to legal persons, that Party shall ensure that legal persons shall be subject to

effective, proportionate and dissuasive noncriminal sanctions, including monetary sanctions, for bribery of foreign public officials.
3—Each Party shall take such measures as may be necessary to provide that the bribe and the proceeds of the bribery of a foreign public official, or property the value of which corresponds to that of such proceeds, are subject to seizure and confiscation or that monetary sanctions of comparable effect are applicable.
4—Each Party shall consider the imposition of additional civil or administrative sanctions upon a person subject to sanctions for the bribery of a foreign public official.

Article 4

Jurisdiction

1—Each Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the bribery of a foreign public official when the offence is committed in whole or in part in its territory.
2—Each Party which has jurisdiction to prosecute its nationals for offences committed abroad shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction to do so in respect of the bribery of a foreign public official, according to the same principles.
3—When more than one Party has jurisdiction over an alleged offence described in this Convention, the Parties involved shall, at the request of one of them, consult with a view to determining the most appropriate jurisdiction for prosecution.
4—Each Party shall review whether its current basis for jurisdiction is effective in the fight against the bribery of foreign public officials and, if it is not, shall take remedial steps.

Article 5

Enforcement

Investigation and prosecution of the bribery of a foreign public official shall be subject to the applicable rules and principles of each Party. They shall not be influenced by considerations of national economic interest, the potential effect upon relations with another State or the identity of the natural or legal persons involved.

Article 6

Statute of limitations

Any statute of limitations applicable to the offence of bribery of a foreign public official shall allow an adequate period of time for the investigation and prosecution of this offence.

Article 7

Money laundering

Each Party which has made bribery of its own public official a predicate offence for the purpose of the application of its money laundering legislation shall do so on the same

terms for the bribery of a foreign public official, without regard to the place where the bribery occurred.

Article 8

Accounting

1—In order to combat bribery of foreign public officials effectively, each Party shall take such measures as may be necessary, within the framework of its laws and regulations regarding the maintenance of books and records, financial statement disclosures, and accounting and auditing standards, to prohibit the establishment of off-the-books accounts, the making of off-the-books or inadequately identified transactions, the recording of non-existent expenditures, the entry of liabilities with incorrect identification of their object, as well as the use of false documents, by companies subject to those laws and regulations for the purpose of bribing foreign public officials or of hiding such bribery.
2—Each Party shall provide effective, proportionate and dissuasive civil administrative or criminal penalties for such omissions and falsifications in respect of the books, records, accounts and financial statements of such companies.

Article 9

Mutual legal assistance

1—Each Party shall, to the fullest extent possible under its laws and relevant treaties and arrangements, provide prompt and effective legal assistance to another Party for the purpose of criminal investigations and proceedings brought by a Party concerning offences within the scope of this Convention and for non-criminal proceedings within the scope of this Convention brought by a Party against a legal person. The requested Party shall inform the requesting Party, without delay, of any additional information or documents needed to support the request for assistance and, where requested, of the status and outcome of the request for assistance.
2—Where a Party makes mutual legal assistance conditional upon the existence of dual criminality, dual criminality shall be deemed to exist if the offence for which the assistance is sought is within the scope of this Convention.
3—A Party shall not decline to render mutual legal assistance for criminal matters within the scope of this Convention on the ground of bank secrecy.

Article 10

Extradition

1—Bribery of a foreign public official shall be deemed to be included as an extraditable offence under the laws of the Parties and the extradition treaties between them.
2—If a Party which makes extradition conditional on the existence of an extradition treaty receives a request for extradition from another Party with which it has no

extradition treaty, it may consider this Convention to be the legal basis for extradition in respect of the offence of bribery of a foreign public official.
3—Each Party shall take any measures necessary to assure either that it can extradite its nationals or that it can prosecute its nationals for the offence of bribery of a foreign public official. A Party which declines a request to extradite a person for bribery of a foreign public official solely on the ground that the person is its national shall submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.
4—Extradition for bribery of a foreign public official is subject to the conditions set out in the domestic law and applicable treaties and arrangements of each Party. Where Party makes extradition conditional upon the existence of dual criminality, that condition shall be deemed to be fulfilled if the offence for which extradition is sought is within the scope of article 1 of this Convention.

Article 11

Responsible authorities

For the purposes of article 4, paragraph 3, on consultation, article 9, on mutual legal assistance and article 10, on extradition, each Party shall notify to the Secretary General of the OECD an authority or authorities responsible for making and receiving requests, which shall serve as channel of communication for these matters for that Party without prejudice to other arrangements between Parties.

Article 12

Monitoring and follow-up

The Parties shall co-operate in carrying out a programme of systematic follow-up to monitor and promote the full implementation of this Convention. Unless otherwise decided by consensus of the Parties, this shall be done in the framework of the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions and according to its terms of reference, or within the framework and terms of reference of any successor to its functions, and Parties shall bear the costs of the programme in accordance with the rules applicable to that body.

Article 13

Signature and accession

1—Until its entry into force, this Convention shall be open for signature by OECD members and by nonmembers which have been invited to become full participants in its Working Group on Bribery in International Business Transactions.
2—Subsequent to its entry into force, this Convention shall be open to accession by any non-signatory which is a member of the OECD or has become a full participant in the Working Group on Bribery in International Business Transactions or any successor to its functions. For each such non-signatory, the Convention shall enter into force on the sixtieth day following the date of deposit of its instrument of accession.

Article 14

Ratification and depositary

1 — This Convention is subject to acceptance, approval or ratification by the signatories, in accordance with their respective laws.
2—Instruments of acceptance, approval, ratification or accession shall be deposited with the Secretary-General of the OECD, who shall serve as depositary of this Convention.

Article 15

Entry into force

1—This Convention shall enter into force on the sixtieth day following the date upon which five of the ten countries which have the ten largest export shares set out in the annexed document, and which represent by themselves at least sixty per cent of the combined total exports of those ten countries, have deposited their instruments of acceptance, approval or ratification. For each signatory depositing its instrument after such entry into force, the Convention shall enter into force on the sixtieth day after deposit of its instrument.
2—If, after 31 December 1998, the Convention has not entered into force under paragraph 1 above, any signatory which has deposited its instrument of acceptance, approval or ratification may declare in writing to the depositary its readiness to accept entry into force of this Convention under this paragraph 2. The Convention shall enter into force for such a signatory on the sixtieth day following the date upon which such declarations have been deposited by at least two signatories. For each signatory depositing its declaration after such entry into force, the Convention shall enter into force on the sixtieth day following the date of deposit.

Article 16

Amendment

Any Party may propose the amendment of this Convention. A proposed amendment shall be submitted to the depositary which shall communicate it to the other Parties at least sixty days before convening a meeting of the Parties to consider the proposed amendment. An amendment adopted by consensus of the Parties, or by such other means as the Parties may determine by consensus, shall enter into force sixty days after the deposit of an instrument of ratification, acceptance or approval by all of the Parties, or in such other circumstances as may be specified by the Parties at the time of adoption of the amendment.

Article 17

Withdrawal

A Party may withdraw from this Convention by submitting written notification to the depositary. Such withdrawal shall be effective one year after the date of the receipt of the notification. After withdrawal, co-operation shall continue between the Parties and the Party which has withdrawn on all requests for assistance or extradition made before the effective date of withdrawal which remain pending.

Done in Paris this seventeenth day of December, nineteen
hundred and ninety-seven in the French and English languages, each text being equally authentic.
For the Federal Republic of Germany:
For the Argentine Republic:
For Australia:
For the Republic of Austria:
For the Kingdom of Belgium:
For the Federative Republic of Brazil:
For the Republic of Bulgaria:
For Canada:
For Chile:
For the Republic of Korea:
For the Kingdom of Denmark:
For the Kingdom of Spain:
For the United States of America:
For the Republic of Finland:
For the Republic of France:
For the Hellenic Republic:
For the Republic of Hungary:
For Ireland:
For the Republic of Iceland:
For the Italian Republic:
For Japan:
For Luxembourg:
For the United Mexican States:
For the Kingdom of Norway:
For New Zealand:
For the Kingdom of the Netherlands:
For the Republic of Poland:
For the Republic of Portugal:
For the United Kingdom of Great Britain and Northern
Ireland:
For the Slovak Republic:
For the Kingdom of Sweden:
For the Swiss Confederation:
For the Czech Republic:
For Turkey:

ANNEX

DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL

Statistics on OECD exports

	OECD Exports		
	1990-1996(US$ million	1990-1996 (percentage of total OEDC)	1990-1996 (percentage of 10 largest)
United States.	287 118	15,9	19,7
Germany.	254 746	14,1	17,5
Japan.	212 665	11,8	14,6
France	138 471	7,7	9,5

United Kingdom.....	121 258	6,7	8,3
Italy.....	112 449	6,2	7,7
Canada.....	91 215	5,1	6,3
Korea (1).....	81 364	4,5	5,6
Netherlands.....	81 264	4,5	5,6
Belgium-Luxembourg.....	78 598	4,4	5,4
Total 10 largest	1 459 148	81	100
Spain.....	42 469	2,4	_
Switzerlan.....	40 395	2,2	_
Sweden.....	36 710	2	_
Mexico (1).....	34 233	1,9	_
Australia.....	27 194	1,5	_
Denmark.....	24 145	1,3	_
Austria (*).....	22 432	1,2	_
Norway.....	21 666	1,2	_
Ireland.....	19 217	1,1	_
Finland.....	17 296	1	_
Poland (1) (**).....	12 652	0,7	_
Portugal.....	10 801	0,6	_
Turkey (*).....	8 027	0,4	_
Hungary (**).....	6 795	0,4	_
New Zealand.....	6 663	0,4	_
Czech Republic (***)	6 263	0,3	_
Greece (*).....	4 606	0,3	_
Iceland.....	949	0,1	_
Total OECD..	1 801 661	100	_

(*) 1990-1995.
(**) 1991-1996.
(***) 1993-1996.
Source: OECD; (1) IMF.

Convenção sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais.

Preâmbulo

As Partes:

Considerando que a corrupção é um fenómeno frequente nas transacções comerciais internacionais, inclusive no domínio das trocas e dos investimentos, que suscita graves preocupações morais e políticas, afecta a boa gestão dos negócios públicos e o desenvolvimento económico e distorce as condições internacionais da concorrência;

Considerando que a responsabilidade da luta contra a corrupção no quadro das transacções comerciais internacionais é uma incumbência de todos os países;

Tendo em conta a recomendação revista sobre a luta contra a corrupção nas transacções comerciais internacionais, adoptada pelo Conselho da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) em 23 de Maio de 1997, C(97)123/FINAL, que, entre outras, pede que sejam tomadas medidas eficazes para desencorajar, prevenir e combater a corrupção dos agentes públicos estrangeiros no quadro das transacções comerciais internacionais e, em particular, que este tipo de corrupção seja rapidamente incriminado de forma eficaz e coordenada em conformidade com os elementos comuns acordados que constam dessa recomendação, bem como com os princípios da competência e os outros princípios jurídicos fundamentais aplicáveis em cada país;

Congratulando-se com outras iniciativas recentes que fazem avançar o entendimento e a cooperação internacionais em matéria de luta contra a corrupção dos agentes públicos, nomeadamente as acções levadas a cabo pelas Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa e a União Europeia;

Congratulando-se com os esforços das empresas, das organizações patronais e sindicais, bem como de outras organizações não governamentais na luta contra a corrupção;

Reconhecendo o papel dos governos na prevenção das solicitações de luvas por parte de pessoas ou empresas nas transacções comerciais internacionais;

Reconhecendo que todo e qualquer progresso neste domínio exige não apenas os esforços de cada um dos países, mas também uma cooperação, uma vigilância e um acompanhamento a nível multilateral;

Reconhecendo que assegurar a equivalência entre as medidas que devem ser tomadas pelas Partes constitui um objecto e uma finalidade essenciais da Convenção, o que exige que a Convenção seja ratificada sem derrogações que afectem esta equivalência; acordam no que se segue:

Artigo 1.º

A infracção por corrupção de agentes públicos estrangeiros

1— Cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para que constitua, para qualquer pessoa, uma infracção penal nos termos da sua lei o facto intencional de oferecer, de prometer ou de atribuir uma vantagem, pecuniária ou outra, indevida, directamente ou através de intermediários, a um agente público estrangeiro, em seu

proveito ou em proveito de um terceiro, para que esse agente aja ou se abstenha de agir na execução de funções oficiais, tendo em vista obter ou conservar um contrato ou uma outra vantagem indevida no âmbito do comércio internacional.
2— Cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para que constitua infracção penal a cumplicidade num acto de corrupção de um agente público estrangeiro, nomeadamente por instigação, apoio ou autorização. A tentativa e o conluio com o objectivo de corromper um agente público estrangeiro deverão constituir uma infracção penal na medida em que a tentativa e o conluio com o objectivo de corromper um agente público dessa Parte constitui uma tal infracção.
3— As infracções definidas nos parágrafos 1 e 2 anteriores serão a seguir denominadas «corrupção de um agente público estrangeiro».
4— Para os fins da presente Convenção:
a) «Agente público estrangeiro» designa a pessoa que detenha um mandato legislativo, administrativo ou judiciário num país estrangeiro, para o qual foi nomeado ou eleito, ou a pessoa que exerce uma função pública para um país estrangeiro, incluindo para uma empresa ou um organismo públicos, e qualquer funcionário público ou agente de uma organização internacional pública;
b) «País estrangeiro» engloba todos os níveis e subdivisões da Administração, do nível nacional ao nível local;
c) «Agir ou abster-se de agir no exercício de funções oficiais» designa qualquer utilização que é feita da posição oficial do agente público, quer esta utilização releve ou não das competências conferidas a este agente.

Artigo 2.º

Responsabilidade das pessoas colectivas

Cada uma das Partes tomará as medidas necessárias, em conformidade com os seus princípios jurídicos, para fixar a responsabilização das pessoas colectivas em caso de corrupção de um agente público estrangeiro.

Artigo 3.º

Sanções

1— A corrupção de um agente público estrangeiro deve ser passível de sanções penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas. O leque de sanções aplicáveis deve ser comparável ao das sanções aplicáveis à corrupção dos agentes públicos da Parte em questão e deve, no caso das pessoas singulares, incluir penas privativas da liberdade que permitam uma cooperação judiciária eficaz e a extradição.
2— Se, no sistema jurídico de uma das Partes, a responsabilidade penal não for aplicável às pessoas colectivas, essa Parte providenciará para que as pessoas colectivas sejam passíveis de sanções não penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, nomeadamente pecuniárias, em caso de corrupção de agentes públicos estrangeiros.
3— Cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para assegurar que o instrumento e o produto da corrupção de um agente público estrangeiro ou os bens de valor equivalente ao desse produto possam ser apreendidos e confiscados ou que as sanções pecuniárias previstas tenham um efeito comparável.

4— Cada uma das Partes encarará a possibilidade de aplicação de sanções complementares, civis ou administrativas, a qualquer pessoa submetida às sanções por corrupção de um agente público estrangeiro.

Artigo 4.º

Competência

1— Cada uma das Partes tomará as medidas necessárias para fixar a sua competência relativamente à corrupção de um agente público estrangeiro sempre que a infracção é cometida total ou parcialmente no seu território.
2— Cada uma das Partes tendo competência para perseguir os seus nacionais por infracções cometidas no estrangeiro tomará as medidas necessárias para fixar a sua competência relativamente à corrupção de um agente público estrangeiro segundo os mesmos princípios.
3— Sempre que várias Partes tenham competência relativamente a uma presumida infracção visada na presente Convenção, as Partes envolvidas consultam-se e acordam entre si, a pedido de uma delas, qual deles está em melhor posição para exercer o procedimento criminal.
4— Cada uma das Partes examinará se o fundamento actual da sua competência é eficaz para lutar contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros; se não as considerar suficientes, tomará as medidas correctoras apropriadas.

Artigo 5.º

Aplicação

As investigações e procedimentos criminais em casos de corrupção de um agente público estrangeiro estão submetidos às regras e princípios aplicáveis de cada uma das Partes. Não serão influenciados por considerações de interesse económico nacional, pelos possíveis efeitos sobre as relações com um outro Estado ou a identidade das pessoas singulares ou colectivas em causa.

Artigo 6.º

Prescrição

O regime jurídico da prescrição da infracção de corrupção de um agente público estrangeiro deve prever um prazo suficiente para a realização das investigações e procedimento criminal.

Artigo 7.º

Branqueamento de capitais

Cada uma das Partes, tendo posto em prática um sistema em que a corrupção dos seus agentes públicos seja uma infracção punida para os fins da aplicação da sua legislação relativa ao branqueamento de capitais, tomará a mesma medida em caso de corrupção

de um agente público estrangeiro, seja qual for o lugar em que a corrupção se tenha produzido.

Artigo 8.º

Normas contabilísticas

1— Para combater eficazmente a corrupção de agentes públicos estrangeiros, cada uma das Partes tomará as medidas necessárias, no quadro das suas leis e regulamentos referentes às técnicas e regras contabilísticas, à publicação de informações sobre os relatórios e contas e às normas de contabilidade e verificação das contas, de forma a proibir às empresas submetidas a essas leis e regulamentos a elaboração de contabilidades paralelas, de operações paralelas ou insuficientemente identificadas, o registo de despesas inexistentes, o registo de elementos do passivo cujo objecto não está correctamente identificado, assim como a utilização de falsos documentos, com o intuito de corromper um agente público estrangeiro ou de dissimular essa corrupção.
2— Cada uma das Partes preverá sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas nos casos de tais omissões ou falsificações no plano contabilístico, nos documentos, nas contas e nos balanços financeiros de tais empresas.

Artigo 9.º

Cooperação judiciária

1— Cada uma das Partes concederá, tanto quanto permitem as suas leis e os seus instrumentos internacionais pertinentes, uma cooperação judiciária pronta e eficaz às Partes para investigações e procedimentos penais iniciados por uma das Partes pelas infracções que relevem desta Convenção, assim como para os fins penais que relevem da presente Convenção, iniciadas por uma das Partes contra as pessoas colectivas. A Parte requerida informa a Parte requerente, o mais rapidamente possível, de todo e qualquer elemento ou documento adicionais que seja necessário apresentar em apoio do pedido de cooperação e, a pedido, dos desenvolvimentos dados a este pedido de cooperação.
2— Sempre que uma das Partes subordinar a cooperação judiciária a uma dupla incriminação, presume-se que ela existe se a infracção para a qual a cooperação é solicitada relevar desta Convenção.
3— Uma das Partes não pode recusar conceder a cooperação judiciária em matéria penal no quadro da presente Convenção invocando o segredo bancário.

Artigo 10.º

Extradição

1— A corrupção de um agente público estrangeiro presume-se constituir uma infracção, podendo dar lugar à extradição com base no direito das Partes e das convenções de extradição entre elas.

2— Sempre que uma das Partes que subordina a extradição à existência de uma convenção recebe um pedido de extradição da parte de uma outra das Partes com a qual não tem convenção de extradição, essa Parte pode considerar a presente Convenção como base jurídica para a extradição no que se refere à infracção de corrupção de um agente público estrangeiro.
3— Cada uma das Partes tomará as medidas necessárias, seja para poder extraditar os seus nacionais, seja para poder persegui-los com base na infracção de corrupção de um agente público estrangeiro. Uma das Partes que recuse um pedido de extradição de uma pessoa por corrupção de um agente público estrangeiro tendo como único motivo essa pessoa ser sua nacional deve submeter o caso às suas autoridades competentes para que estas ajam.
4— A extradição por corrupção de uma gente público estrangeiro está submetida às condições fixadas pelo direito nacional e pelos tratados apalicáveis por cada uma das Partes. Sempre que uma das Partes subordine a extradição à existência de uma dupla incriminação, presume-se que esta condição está preenchida sempre que a infracção pela qual a extradição é pedida releve do artigo 1.º desta Convenção.

Artigo 11.º

Autoridades responsáveis

Para os fins da concertação prevista no artigo 4.º, parágrafo 3, da cooperação judiciária prevista no artigo 9.º e da extradição prevista no artigo 10.º, cada uma das Partes indicará ao Secretário-Geral da OCDE uma autoridade ou autoridades responsáveis pelo envio e pela recepção dos pedidos, que terão o papel de interlocutores para essa Parte nestas matérias, sem prejuízo de outros tratados e ou acordos entre as Partes.

Artigo 12.º

Fiscalização e acompanhamento

As Partes cooperarão para pôr em prática um programa de acompanhamento sistemático de forma a fiscalizar e promover a plena aplicação da presente Convenção. Salvo decisão em contrário tomada por consenso entre as Partes, esta acção é realizada no seio do grupo de trabalho da OCDE sobre a corrupção no quadro das transacções comerciais internacionais e em conformidade com o mandato deste grupo, ou no seio e em conformidade com o mandato de qualquer órgão que eventualmente lhe suceda nas suas funções, e as Partes suportam o custo do programa segundo as regras aplicáveis a este órgão.

Artigo 13.º

Assinatura e adesão

1— Até à data da sua entrada em vigor, a presente Convenção está aberta à assinatura dos países membros da OCDE e dos não membros que foram convidados a tornar-se

participantes de pleno direito nas actividades do seu grupo de trabalho sobre a corrupção no quadro das transacções comerciais internacionais.
2— Depois da sua entrada em vigor, a presente Convenção está aberta à adesão de qualquer signatário que se tenha tornado membro da OCDE ou parte de pleno direito no grupo de trabalho sobre a corrupção no quadro das transacções comerciais internacionais ou a qualquer órgão que lhe suceda nas suas funções. Para cada não signatário aderente à Convenção, a Convenção entra em vigor 60 dias após a data de depósito do instrumento de adesão.

Artigo 14.º

Ratificação e depósito

1— A presente Convenção é submetida à aceitação, aprovação ou ratificação pelos signatários em conformidade com a sua lei nacional.
2— Os instrumentos de aceitação, de aprovação, de ratificação ou de adesão ficarão depositados junto do Secretário-Geral da OCDE, depositário da presente Convenção.

Artigo 15.º

Entrada em vigor

1— A presente Convenção entrará em vigor no 60.º dia seguinte à data em que 5 países que figurem entre os 10 primeiros países em matéria de exportações, segundo o documento anexado, e que representem, por eles 5, pelo menos 60% das exportações totais acumuladas desses 10 países, tenham depositado o seu instrumento de aceitação, de aprovação ou de ratificação. Para cada um dos signatários que deposite o seu instrumento depois da entrada em vigor a Convenção entrará em vigor no 60.º dia seguinte ao depósito deste instrumento.
2—Se a Convenção não entrar em vigor até 31 de Dezembro de 1998 em conformidade com o parágrafo 1 qualquer signatário que tenha depositado o seu instrumento de aceitação, de aprovação ou de ratificação pode declarar por escrito ao depositário que ele está pronto a aceitar a entrada em vigor da Convenção em conformidade com este parágrafo 2. A Convenção entrará em vigor para este signatário no 60.º dia seguinte à data na qual essa declaração tenha sido feita pelo menos por dois signatários. Por cada signatário que tenha depositado a sua declaração depois desta entrada em vigor, a Convenção entrará em vigor no 60.º dia seguinte à data do depósito.

Artigo 16.º

Modificação

Qualquer das Partes pode propor a modificação da presente Convenção. A modificação proposta será submetida ao depositário, que a transmitirá às outras Partes pelo menos 60 dias antes de convocar uma reunião das Partes para a examinar. Qualquer modificação adoptada por consenso das Partes, ou segundo uma outra modalidade que as Partes fixarão por consenso, entrará em vigor 60 dias depois do depósito de um instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação por todas as Partes, ou segundo outras condições que tenham sido fixadas pelas Partes no momento da adopção da modificação.

Artigo 17.º

Retirada

Uma Parte pode retirar-se da presente Convenção por notificação escrita ao depositário. Esta retirada produz efeitos um ano após a recepção dessa notificação. Depois da retirada, a cooperação entre as Partes e a Parte que se retirou prosseguirá para todos os pedidos de cooperação ou de extradição apresentados antes da data de produção de efeitos da retirada.

ANEXO
DAFFE/IME/BR(97)18/FINAL
Estatísticas das exportações da OCDE

	Exportações OCDE		
	1990-1996(milhões de dólares	1990-1996 (percentagem total da OCDE)	1990-1996 (percentagem dos 10 primeiros)
Estados Unidos.	287 118	15,9	19,7
Alemanha	254 746	14,1	17,5
Japão.	212 665	11,8	14,6
França	138 471	7,7	9,5
Reino Unido.	121 258	6,7	8,3
Itália	112 449	6,2	7,7
Canadá	91 215	5,1	6,3
Coreia (1)	81 364	4,5	5,6
Países Baixos.	81 264	4,5	5,6
Bélgica-Luxemburgo.....	78 598	4,4	5,4
Total dos 10 Primeiros	1 459 148	81	100
Espanha	42 469	2,4	_
Suiça.	40 395	2,2	_
Suécia	36 710	2	_
Mexico (1)	34 233	1,9	_
Austrália	27 194	1,5	_
Dinamarca.	24 145	1,3	_
Áustria (*)	22 432	1,2	_
Noruega	21 666	1,2	_
Irlanda	19 217	1,1	_
Finlândia	17 296	1	_
Polónia(1) (**)	12 652	0,7	_
Portugal	10 801	0,6	_

Turquia (*)	8 027	0,4	_
Hungria (**)	6 795	0,4	_
Nova Zelândia.	6 663	0,4	_
República Checa (***)	6 263	0,3	_
Grécia (*)	4 606	0,3	_
Islândia	949	0,1	_
Total OECD . . .	1 801 661	100	_

(*) 1990-1995.
(**) 1991-1996.
(***) 1993-1996.
Fonte: OCDE; (1) FMI.

Lei n.º 13/2001 de 4 de Junho

Transpõe para o direito interno a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, aprovada em Paris, a 17 de Dezembro de 1997, sob a égide da OCDE.

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte

Artigo 1.º

É aditado ao Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, um artigo 41.º-A, com a seguinte redacção:

«Artigo 41.º-A

Corrupção activa com prejuízo do comércio internacional

1 — Quem por si, ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário ou a titular de cargo político, nacional ou estrangeiro, ou a terceiro com conhecimento daqueles, vantagem patrimonial ou não patrimonial para obter ou conservar um negócio, um contrato ou outra vantagem indevida no comércio internacional, é punido com pena de prisão de um a oito anos.
2 — Para efeitos do disposto no número anterior consideram-se funcionários estrangeiros todos os que exerçam uma função pública para um país estrangeiro, quer detenham um mandato, nomeadamente administrativo ou judiciário, para o qual foram nomeados ou eleitos, quer exerçam funções para uma empresa, organismo público ou empresa concessionária de serviços públicos, independentemente do nível nacional ou local, e ainda qualquer funcionário ou agente de uma organização internacional ou supranacional de direito público.
3 — Para efeitos do disposto no n.º 1, consideram-se titulares de cargos políticos estrangeiros aqueles que como tal sejam qualificados pela lei do Estado para o qual exercem essas funções.»

Artigo 2.º

Branqueamento de capitais e combate à corrupção e criminalidade económico-financeira

A conduta descrita no artigo anterior é qualificada como crime de corrupção para efeitos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 325/95, de 2 de Dezembro, e da alínea a) do n.º 1 do artigo 1.o da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro.

Artigo 3.º

Aplicação no espaço

Sem prejuízo do regime geral de aplicação da lei penal no espaço e do estabelecido em matéria de cooperação judiciária internacional, o disposto no artigo 1.o da presente lei aplica-se a actos cometidos por cidadãos portugueses ou por estrangeiros que sejam encontrados em Portugal, independentemente do local onde tais actos tenham sido praticados.

Aprovada em 26 de Abril de 2001.
O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

Promulgada em 23 de Maio de 2001.
Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 25 de Maio de 2001.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.

Decreto do Presidente da República n.º 56/2001 de 26 de Outubro

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 135.º, alínea b), da Constituição, o seguinte:
1 — É ratificada a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo em 30 de Abril de 1999, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, em 20 de Setembro de 2001.
2 — Nos termos previstos pelo n.º 2 do artigo 17.º da Convenção, a República Portuguesa declara que, quando o agente da infracção for cidadão português, mas não funcionário ou titular de cargo político do Estado Português, só aplicará a regra de competência da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Convenção se:
O agente do crime for encontrado em Portugal;
Os factos cometidos forem puníveis também pela legislação do lugar em que tiverem sido praticados, salvo se nesse lugar não se exercer poder punitivo;
Constituírem para além disso crimes que admitem extradição e esta não possa ser concedida.
3 — A República Portuguesa, nos termos previstos no artigo 29.º da Convenção, designa a Procuradoria-Geral da República como autoridade central.
4 — A República Portuguesa, nos termos previstos no artigo 37.º, n.º 1, da Convenção, reserva-se o direito de não sancionar criminalmente as infracções de corrupção passiva previstas nos artigos 5.º e 6.º, com excepção dos casos em que os seus agentes sejam funcionários ou titulares de cargos políticos de outros Estados-Membros da União Europeia e desde que a infracção tenha sido cometida, no todo ou em parte, em território português.
5 — A República Portuguesa, nos termos previstos no artigo 37.º, n.º 1, da Convenção, declara que só considerará como infracções penais as práticas referidas nos artigos 7.º e 8.º da Convenção se da corrupção no sector privado resultar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros.
6 — A República Portuguesa, nos termos do n.º 3 do artigo 37.º da Convenção, declara que poderá recusar o auxílio mútuo previsto no n.º 1 do artigo 26.º se o pedido se reportar a uma infracção considerada como infracção política.

Assinado em 16 de Outubro de 2001.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 17 de Outubro de 2001.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres

Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001

Aprova, para ratificação, a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo a 30 de Abril de 1999.

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea i) do artigo 161.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, o seguinte:
1 — É aprovada, para ratificação, a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo em 30 de Abril de 1999, que se reproduz em anexo.
2 — Nos termos previstos pelo n.º 2 do artigo 17.º da Convenção, a República Portuguesa declara que, quando o agente da infracção for cidadão português, mas não funcionário ou titular de cargo político do Estado Português, só aplicará a regra de competência da alínea b) do n.º 1 ao artigo 17.º da Convenção se:
O agente do crime for encontrado em Portugal;
Os factos cometidos forem puníveis também pela legislação do lugar em que tiverem sido praticados, salvo se nesse lugar não se exercer poder punitivo;
Constituírem para além disso crimes que admitem extradição e esta não possa ser concedida.
3 — A República Portuguesa, nos termos previstos no artigo 29.º da Convenção, designa a Procuradoria-Geral da República como autoridade central.
4 — A República Portuguesa, nos termos previstos no artigo 37.º, n.º 1, da Convenção, reserva-se o direito de não sancionar criminalmente as infracções de corrupção passiva previstas nos artigos 5.º e 6.º, com excepção dos casos em que os seus agentes sejam funcionários ou titulares de cargos políticos de outros Estados-Membros da União Europeia e desde que a infracção tenha sido cometida, no todo ou em parte, em território português.
5 — A República Portuguesa, nos termos previstos no artigo 37.º, n.º 1, da Convenção, declara que só considerará como infracções penais as práticas referidas nos artigos 7.º e 8.º da Convenção se da corrupção no sector privado resultar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros.
6 — A República Portuguesa, nos termos do n.º 3 do artigo 37.º da Convenção, declara que poderá recusar o auxílio mútuo previsto no n.º 1 do artigo 26.º se o pedido se reportar a uma infracção considerada como infracção política.

Aprovada em 20 de Setembro de 2001.
O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

CONVENÇÃO PENAL SOBRE A CORRUPÇÃO

Preâmbulo

Os Estados membros do Conselho da Europa, bem como os outros Estados signatários da presente Convenção:

Considerando que o objectivo do Conselho da Europa é o de realizar uma união mais estreita entre os seus membros;

Reconhecendo a importância de reforçar a cooperação com os outros Estados signatários da presente Convenção;

Convencidos da necessidade de prosseguir, com carácter prioritário, uma política penal comum que vise a protecção da sociedade contra a corrupção, incluindo a adopção de medidas legislativas e preventivas adequadas;

Sublinhando que a corrupção constitui uma ameaça para o Estado de direito, a democracia e os direitos do homem, mina os princípios de boa administração,
de equidade e de justiça social, falseia a concorrência, entrava o desenvolvimento económico e faz perigar à estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos morais da sociedade;

Convencidos de que a eficácia da luta contra a corrupção passa por uma cooperação internacional penal intensificada, célere e efectiva;

Congratulando-se com os recentes desenvolvimentos que contribuem para uma maior consciencialização e cooperação, a nível internacional, na luta contra a corrupção, incluindo acções levadas a efeito pelas Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, a Organização dos Estados Americanos, a OCDE e a União Europeia;

Tendo presente o Programa de Acção contra a Corrupção, adoptado pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa, em Novembro de 1996, na sequência de recomendações da 19.o Conferência dos Ministros Europeus da Justiça (La Valette, 1994);

Recordando, nesse contexto, a importância da participação dos Estados não membros nas actividades do Conselho da Europa contra a corrupção e congratulando-se com a sua valiosa contribuição para a execução do Programa de Acção contra a Corrupção;

Relembrando, por outro lado, que a Resolução n.º 1, adoptada pelos Ministros Europeus da Justiça por ocasião da sua 21.a Conferência (Praga, 1997) apela para a execução célere do Programa de Acção contra a Corrupção e recomenda, em particular, a elaboração de uma Convenção Penal contra a Corrupção que preveja a incriminação coordenada das infracções no âmbito da corrupção, uma cooperação reforçada no procedimento contra tais infracções e um mecanismo de acompanhamento eficaz aberto aos Estados-Membros e aos Estados não membros, em pé de igualdade;

Tendo presente que os Chefes de Estado e de Governo do Conselho da Europa decidiram, por ocasião da sua Segunda Cimeira que teve lugar em Estrasburgo em 10 e 11 de Outubro de 1997, procurar respostas comuns aos desafios colocados pelo aumento da corrupção e adoptaram um plano de acção, o qual, visando promover a cooperação na luta contra a corrupção, incluindo as suas ligações com o crime organizado e o branqueamento de capitais, encarregou o Comité dos Ministros de garantir a rápida elaboração de instrumentos jurídicos internacionais, em conformidade com o Programa de Acção contra a Corrupção;

Considerando, ainda, que a Resolução (97) 24 sobre os 20 Princípios Directores para a Luta contra a Corrupção, adoptada em 6 de Novembro de 1997 pelo Comité dos Ministros, por ocasião da sua 101.a Sessão, sublinha a necessidade da rápida elaboração de instrumentos jurídicos internacionais, em execução do Programa de Acção contra a Corrupção;

Tendo presente a adopção, por ocasião da 102.ª Sessão do Comité dos Ministros, em 4 de Maio de 1998, da Resolução (98) 7 relativa à autorização do Acordo Parcial Alargado Que Cria o Grupo de Estados contra a Corrupção — GRECO, instituição que tem por objectivo aperfeiçoar a capacidade dos seus membros na luta contra a corrupção através do acompanhamento dos compromissos dos mesmos neste domínio;

acordaram o seguinte:

CAPÍTULO I

Terminologia

Artigo 1.º

Terminologia — Definições

Para os fins da presente Convenção:

a) A expressão «agente público» é interpretada por referência à definição de «funcionário», «funcionário público», «presidente da câmara», «ministro» ou «juiz» utilizada no direito interno do Estado em que a pessoa em causa exerce essa função, tal como é aplicada no seu direito penal;

b) O termo «juiz», referido na alínea a) do presente artigo, engloba os membros do Ministério Público e as pessoas que exercem funções judiciárias;

c) Em caso de processos que envolvam um agente público de outro Estado, o Estado que instaura o processo só pode aplicar a definição de agente público na medida em que tal definição for compatível com o seu direito interno;

d) Entende-se por «pessoa colectiva» qualquer entidade que detenha esse estatuto nos termos do direito interno aplicável, com excepção dos Estados ou de outras entidades públicas no exercício das prerrogativas de poderes públicos e das organizações internacionais públicas.

CAPÍTULO II

Medidas a tomar a nível nacional

Artigo 2.º

Corrupção activa de agentes públicos nacionais

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracções penais nos termos do seu direito interno, quando praticadas intencionalmente, a promessa, a oferta ou a entrega por qualquer pessoa, directa ou indirectamente, de vantagens indevidas a qualquer um dos seus agentes públicos, em benefício próprio ou de terceiros, para que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções.

Artigo 3.º

Corrupção passiva de agentes públicos nacionais

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal nos termos do seu direito interno, sempre que praticados intencionalmente, o pedido ou o recebimento por qualquer um dos seus agentes públicos, directa ou indirectamente, de quaisquer vantagens indevidas, em benefício próprio ou de terceiros, bem como a aceitação de uma oferta ou promessa de uma tal vantagem, para que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções.

Artigo 4.º

Corrupção de membros das assembleias públicas nacionais

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, as práticas referidas nos artigos 2.º e 3.º, sempre que estas envolvam membros de assembleias públicas nacionais com poderes legislativos ou administrativos.

Artigo 5.º

Corrupção de agentes públicos estrangeiros

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracções penais, nos termos dos respectivos direitos internos, as práticas referidas nos artigos 2.º e 3.º, sempre que estas envolvam agentes públicos de qualquer outro Estado.

Artigo 6.º

Corrupção de membros de assembleias públicas estrangeiras

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracções penais, nos termos do seu direito interno, as práticas referidas nos artigos 2.º e 3.º, sempre que estas envolvam membros de qualquer assembleia pública com poderes legislativos ou administrativos de qualquer outro Estado.

Artigo 7.º

Corrupção activa no sector privado

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, o facto de uma pessoa, intencionalmente, no âmbito de uma actividade comercial, prometer oferecer ou entregar, directa ou indirectamente, qualquer vantagem indevida a qualquer pessoa que seja dirigente ou que trabalhe para entidades do sector privado, em beneficio próprio ou de terceiros, para que essa pessoa pratique ou se abstenha de praticar um acto com violação dos seus deveres.

Artigo 8.º

Corrupção passiva no sector privado

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, o facto de uma pessoa, intencionalmente, no âmbito de uma actividade comercial, que seja dirigente ou trabalhe em entidades do sector privado, solicitar ou receber, directamente ou por intermédio de terceiro, uma vantagem indevida ou aceitar uma oferta ou a promessa de oferta, em beneficio próprio ou de terceiro, para que pratique ou se abstenha de praticar um acto em violação dos seus deveres.

Artigo 9.º

Corrupção de funcionários de organizações internacionais

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, as práticas referidas nos artigos 2.º e 3.º, sempre que estas envolvam quaisquer funcionários ou outro pessoal contratado, nos termos do estatuto do pessoal, de qualquer organização pública internacional ou supranacional de que a Parte seja membro, bem como quaisquer pessoas, subordinadas ou não àquela organização, que ali desempenhem funções correspondentes às desempenhadas por tais funcionários ou agentes.

Artigo 10.º

Corrupção de membros de assembleias parlamentares internacionais

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracções penais nos termos do seu direito interno, as práticas referidas no artigo 4.º, sempre que estas envolvam membros de assembleias, parlamentares de organizações internacionais ou supranacionais de que a Parte seja membro.

Artigo 11.º

Corrupção de juízes e funcionários de tribunais internacionais

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracções penais, nos termos do seu direito interno, as práticas referidas nos artigos 2.º e 3.º, que envolvam pessoas que exerçam funções judiciais num tribunal internacional cuja competência seja aceite pela Parte ou quaisquer funcionários da secretaria desse tribunal.

Artigo 12.º

Tráfico de influências

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, o facto de uma pessoa, intencionalmente, prometer, oferecer ou entregar, directa ou indirectamente, quaisquer vantagens indevidas a título de remuneração a quem afirmar ou confirmar que tem capacidade para exercer influência sobre a tomada de decisão de qualquer pessoa referida nos artigos 2.º, 4.º a 6.º e 9.º a 11.º, quer essa vantagem se destine a si próprio ou a terceiros, bem como solicitar, receber ou aceitar a oferta ou a promessa de oferta, a título de remuneração pela referida influência, quer venha ou não a ser exercida ou a suposta influência conduzir ou não ao resultado pretendido.

Artigo 13.º

Branqueamento dos produtos resultantes de infracções de corrupção

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, os actos mencionados no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Convenção do Conselho da Europa Relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime (STE n.º 141), nas condições aí especificadas, sempre que a infracção principal consistir em qualquer uma das infracções penais estabelecidas nos artigos 2.º a 12.º da presente Convenção, desde que a Parte não tenha formulado uma reserva ou uma declaração em relação a essas infracções ou não as considere enquadráveis no âmbito da sua legislação sobre branqueamento de capitais.

Artigo 14.º

Infracções contabilísticas

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracções passíveis de serem punidas com sanções penais ou outras, nos termos do seu direito interno, quando praticados intencionalmente, com o objectivo de cometer, ocultar ou dissimular as infracções referidas nos artigos 2.º a 12.º, desde que a Parte não tenha formulado reserva ou declaração, os seguintes actos ou omissões:
a) Emissão ou utilização de uma factura ou outro documento ou registo contabilístico contendo informações falsas ou incompletas;
b) Omissão ilícita do registo de um pagamento.

Artigo 15.º

Actos de participação

Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, quaisquer actos de cumplicidade na prática das infracções penais enunciadas na presente Convenção.

Artigo 16.º

Imunidade

As disposições contidas na presente Convenção não prejudicam as disposições contidas em tratados, protocolos ou estatutos, bem como os respectivos textos de aplicação, relativamente ao levantamento de imunidade.

Artigo 17.º

Competência

1 — Cada Parte tomará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para definir a sua competência relativamente a qualquer infracção penal estabelecida nos artigos 2.º a 14.º da presente Convenção, sempre que:
a) A infracção seja cometida, total ou parcialmente, no seu território;
b) O autor da infracção seja um seu nacional, um seu agente público ou um membro de uma sua assembleia pública;
c) A infracção envolva um dos seus agentes públicos ou membros das suas assembleias públicas, bem como qualquer pessoa mencionada nos artigos 9.º a 11.º que seja, simultaneamente, um seu nacional.
2 — Cada Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, mediante declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, declarar que se reserva o direito de não aplicar, ou de só aplicar em condições ou casos específicos, as regras de competência referidas nas alíneas b) e c) do n.º 1 do presente artigo, ou parte delas.
3 — Se uma Parte tiver feito uso da possibilidade de reserva prevista no n.º 2 do presente artigo, essa Parte adoptará as medidas que entenda necessárias para definir a sua competência relativamente às infracções penais enunciadas na presente Convenção, nos casos em que o presumível autor da infracção se encontrar no seu território e a sua extradição para o território de outra Parte não se puder efectuar apenas com base na sua nacionalidade, após apresentação de um pedido de extradição.
4 — A presente Convenção não exclui o exercício por uma Parte da competência penal estabelecida nos termos do seu direito interno.

Artigo 18.º

Responsabilidade das pessoas colectivas

1 — Cada Parte adoptará as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para garantir que as pessoas colectivas possam ser responsabilizadas pela prática das infracções penais de corrupção activa, de tráfico de influências e de branqueamento de capitais estabelecidas na presente Convenção, cometidas por sua conta, por qualquer pessoa singular, agindo individualmente ou como membro de um órgão da pessoa colectiva em causa, que nela ocupe uma posição de chefia baseada:
Num poder de representação da pessoa colectiva;
No poder para tomar decisões em nome da pessoa colectiva;
No poder para exercer o controlo dentro da pessoa colectiva;
bem como na participação de tal pessoa singular como cúmplice ou instigador da prática das infracções acima referidas.

2 — Para além dos casos previstos no n.º 1 do presente artigo, cada Parte tomará as medidas necessárias para garantir que a pessoa colectiva possa ser responsabilizada, sempre que a falta de fiscalização ou de controlo pela pessoa singular referida no n.º 1 tenha permitido a prática das infracções penais descritas no mesmo número, por conta daquela pessoa colectiva, por uma pessoa singular subordinada às ordens desta.
3 — A responsabilidade de uma pessoa colectiva prevista nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo não exclui a instauração de procedimentos criminais contra as pessoas singulares que sejam autores, instigadores ou cúmplices das infracções penais referidas no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 19.º

Sanções e medidas

1 — Tendo em consideração a gravidade das infracções penais referidas na presente Convenção, cada Parte estabelecerá, relativamente às infracções previstas nos artigos 2.º a 14.º, a aplicação de sanções e medidas efectivas, proporcionais e dissuasoras, incluindo penas privativas de liberdade, passíveis de extradição, no caso de infracções cometidas por pessoas singulares.
2 — Cada Parte assegurar-se-á de que as pessoas colectivas consideradas responsáveis em conformidade com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º serão objecto de sanções efectivas, proporcionais e dissuasoras, de natureza penal ou não penal, incluindo sanções pecuniárias.
3 — Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para lhe permitir confiscar ou, de outro modo, declarar perdidos os instrumentos e os produtos das infracções penais previstas na presente Convenção ou bens cujo valor corresponda àqueles produtos.

Artigo 20.º

Autoridades especializadas

Cada Parte adoptará as medidas que se revelem necessárias à especialização de pessoas ou entidades na luta contra a corrupção. Será concedida a tais pessoas ou entidades a necessária independência, em conformidade com os princípios fundamentais do sistema jurídico da Parte em causa, a fim de que possam exercer as suas funções de forma eficiente e livre de quaisquer pressões ilícitas. As Partes assegurarão ao pessoal das referidas entidades a formação e os recursos financeiros adequados às suas funções.

Artigo 21.º

Cooperação entre as autoridades nacionais

Cada Parte adoptará as medidas que entenda necessárias para garantir que as autoridades públicas, bem como qualquer agente público, cooperem, em conformidade com o seu direito interno, com as autoridades responsáveis pela investigação e pelo procedimento criminal:

a) Informando tais autoridades, por sua própria iniciativa, sempre que haja suspeita fundada da prática de qualquer uma das infracções penais definidas nos artigos 2.º a 14.º; ou
b) Prestando àquelas autoridades, mediante pedido, todas as informações necessárias.

Artigo 22.º

Protecção aos colaboradores da justiça e testemunhas

Cada Parte adoptará as medidas que se revelem necessárias para assegurar uma protecção efectiva e adequada:
a) Às pessoas que forneçam informações relativas às infracções penais previstas nos artigos 2.º a 14.º ou que, de outro modo, colaborem com as autoridades responsáveis pela investigação ou pela instauração do procedimento criminal;
b) Às testemunhas que deponham relativamente a tais infracções.

Artigo 23.º

Medidas que visem facilitar a recolha de provas e a perda dos produtos

1 — Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias, incluindo as que permitem o uso de técnicas de investigação especiais, em conformidade com o seu direito interno, tendo em vista facilitar a recolha de provas relacionadas com as infracções penais previstas nos artigos 2.º a 14.º da presente Convenção e permitir identificar, localizar, apreender e declarar perdidos os instrumentos e os produtos do crime de corrupção ou outros bens cujo valor corresponda àqueles produtos, que possam ser abrangidos pelas medidas previstas no artigo 19.º, n.º 3, da presente Convenção.
2 — Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para conferir poder aos seus tribunais, ou a outras autoridades competentes, para ordenarem a comunicação ou a apreensão de registos bancários, financeiros ou comerciais, com vista à execução das medidas previstas no n.º 1 do presente artigo.
3 — O segredo bancário não constituirá obstáculo à aplicação das medidas previstas nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo.

CAPÍTULO III

Acompanhamento da aplicação

Artigo 24.º

Acompanhamento

O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) fará o acompanhamento da aplicação da presente Convenção pelas Partes Contratantes.

CAPÍTULO IV

Cooperação internacional

Artigo 25.º

Princípios gerais e medidas de cooperação internacional

1 — As Partes cooperarão entre si, em conformidade com as disposições dos instrumentos internacionais pertinentes relativos à cooperação internacional em matéria penal ou com acordos celebrados com base em legislação uniforme ou recíproca e nos termos dos respectivos direitos internos, na medida mais alargada possível, para fins de investigação e de procedimento criminal contra as infracções penais abrangidas pela presente Convenção.
2 — O disposto nos artigos 26.º a 31.º do presente capítulo será aplicável sempre que não se encontre em vigor entre as Partes qualquer instrumento ou acordo internacional com os mesmos fins dos previstos no n.º 1 do presente artigo.
3 — As disposições contidas nos artigos 26.º a 31.º serão igualmente aplicáveis sempre que estas sejam mais favoráveis do que as contidas nos instrumentos ou acordos internacionais previstos no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 26.º

Auxílio mútuo

1 — As Partes concederão entre si o auxílio mútuo mais alargado possível para o tratamento imediato dos pedidos formulados por autoridades que, nos termos dos respectivos direitos internos, tenham competência para investigar ou instaurar procedimento criminal contra as infracções penais previstas na presente Convenção.
2 — O auxílio mútuo previsto no n.º 1 do presente artigo poderá ser recusado se a Parte requerida considerar que a satisfação do pedido seria prejudicial aos seus interesses fundamentais ou à soberania nacional, à segurança nacional ou a ordem pública.
3 — As Partes não podem invocar o segredo bancário como motivo de recusa da cooperação prevista no presente capítulo. Sempre que o seu direito interno o exigir, uma Parte pode requerer que um pedido de cooperação que implicar o levantamento do segredo bancário seja autorizado por um juiz ou por qualquer, outra autoridade judiciária, incluindo o Ministério Público, com competência para agir no âmbito das infracções penais.

Artigo 27.º

Extradição

1 — As infracções penais previstas na presente Convenção serão consideradas incluídas em qualquer tratado de extradição em vigor entre as Partes como infracções passíveis de extradição. As Partes comprometem-se a incluir essa infracções em qualquer tratado de extradição que celebrarem entre si como infracções passíveis de extradição.
2 — Se uma Parte receber um pedido de extradição proveniente de outra Parte com quem não celebrou qualquer tratado de extradição e condicionar a concessão de extradição à existência desse mesmo tratado, aquela Parte poderá considerar a presente Convenção como base legal de extradição relativamente a qualquer infracção penal prevista na presente Convenção.
3 — As Partes que não condicionem a concessão de extradição à existência de um tratado reconhecerão, entre si, as infracções penais previstas na presente Convenção como infracções passíveis de extradição.
4 — A extradição ficará sujeita às condições previstas na lei da Parte requerida ou em tratados de extradição aplicáveis, incluindo os motivos pelos quais a Parte requerida pode recusar a extradição.
5 — Se a extradição por infracções penais previstas na presente Convenção for recusada tendo unicamente por base a nacionalidade do extraditando ou porque a Parte requerida se considera competente para apreciar a infracção em causa, a Parte requerida submeterá o caso às suas autoridades competentes para fins de procedimento criminal, salvo disposições em contrário acordadas com a Parte requerente, e informará oportunamente do resultado definitivo à Parte requerente.

Artigo 28.º

Informações espontâneas

Sem prejuízo das suas próprias investigações ou procedimentos, uma Parte pode, sem pedido prévio, comunicar à outra Parte informações sobre factos sempre que entender que a divulgação dessas informações pode auxiliar a Parte beneficiária a iniciar ou a efectuar investigações ou a instaurar procedimentos criminais relativamente a infracções penais previstas na presente Convenção, ou que pode levar à formulação de um pedido por essa Parte, nos termos do presente capítulo.

Artigo 29.º

Autoridade central

1 — As Partes designarão uma autoridade central ou, se necessário, várias autoridades centrais, responsáveis pelo envio e pela resposta a pedidos formulados nos termos do presente capítulo, bem como pela execução desses pedidos ou pela sua transmissão às autoridades competentes para a sua execução.
2 — Cada Parte comunicará, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ao Secretário-Geral do Conselho da Europa a denominação e a morada das autoridades designadas em conformidade como disposto no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 30.º

Comunicação directa

1 — As autoridades centrais comunicarão directamente entre si.
2 — Em caso de urgência, os pedidos de auxílio mútuo ou as comunicações com eles relacionadas podem ser enviados directamente pelas autoridades judiciárias da Parte requerente, incluindo o Ministério Público, às autoridades correspondentes da Parte requerida. Nesses casos será simultaneamente enviada uma cópia à autoridade central da Parte requerente.
3 — Qualquer pedido ou comunicação formulado nos termos dos n.ºs 1 e 2 do presente artigo pode ser apresentado através da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL).
4 — Se um pedido for apresentado nós termos do disposto no n.º 2 do presente artigo e a autoridade solicitada não for competente para tratar do pedido, esta transmiti-lo-á à autoridade nacional competente e informará directamente a Parte requerente.
5 — O pedidos ou as comunicações efectuados nos termos do n.º 2 do presente artigo que não envolvam uma medida de coacção podem ser directamente transmitidos pela autoridade competente da Parte requerente à autoridade competente da Parte requerida.
6 — Cada Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, informar o Secretário-Geral do Conselho da Europa que, por razões de eficácia, os pedidos apresentados nos termos do presente capítulo devem ser dirigidos à sua autoridade central.

Artigo 31.º

Informações

A Parte requerida informará de imediato a Parte requerente das diligências efectuadas relativamente a um pedido apresentado nos termos do presente capítulo, bem como do resultado final dessas diligências. A Parte requerida informará de imediato a Parte requerente de quaisquer circunstâncias que tornem impossível a execução das diligências pretendidas ou que possam retardar a sua execução de forma significativa.

CAPÍTULO V

Disposições finais

Artigo 32.º

Assinatura e entrada em vigor

1 — A presente Convenção ficará aberta à assinatura pelos Estados-Membros do Conselho da Europa e por qualquer Estado não membro que tenha participado na sua elaboração. Esses Estados poderão expressar o seu consentimento em ficarem vinculados mediante:
a) Assinatura, sem reserva de ratificação, aceitação ou aprovação; ou
b) Assinatura, sujeita a reserva de ratificação, aceitação ou aprovação, seguida de ratificação, aceitação ou aprovação.

2 — Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.
3 — A presente Convenção entrará em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses a contar da data em que 14 Estados tenham expressado o seu consentimento em ficarem vinculados pela presente Convenção, em conformidade com o disposto no n.º 1 do presente artigo. Qualquer outro Estado que não seja membro do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) no momento da ratificação tornar-se-á automaticamente membro na data em que a Convenção entrar em vigor.
4 — Relativamente a qualquer Estado signatário que posteriormente expresse o seu consentimento em ficar vinculado pela presente Convenção, esta entrará em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses a contar da data em que tenha expressado o seu consentimento em ficar vinculado pela Convenção, nos termos do n.º 1 do presente artigo. Qualquer Estado signatário que não seja membro do GRECO no momento da ratificação tornar-se-á automaticamente membro na data em que a Convenção entrar em vigor relativamente a esse Estado.

Artigo 33.º

Adesão à Convenção

1 — Depois da entrada em vigor da presente Convenção, o Comité de Ministros do Conselho da Europa pode, após consulta aos Estados Contratantes da Convenção, convidar a Comunidade Europeia, bem como qualquer Estado que não seja membro do Conselho e que não tenha participado na elaboração da Convenção, a aderir à presente Convenção, por decisão tomada pela maioria prevista na alínea d) do artigo 20.º do Estatuto do Conselho da Europa e por unanimidade de votos dos representantes dos Estados Contratantes com assento no Comité dos Ministros.
2 — Relativamente à Comunidade Europeia e a qualquer Estado aderente, a Convenção entrará em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses a contar da data de depósito do instrumento de adesão junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa. A Comunidade Europeia, bem como qualquer Estado que adira à Convenção, tornar-se-á automaticamente membro do GRECO, caso não seja já membro aquando da adesão, na data em que a Convenção entrar em vigor relativamente a si.

Artigo 34.º

Aplicação territorial

1 — Qualquer Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, especificar o território ou os territórios a que a Convenção se aplicará.
2 — Qualquer Parte pode, em qualquer momento posterior, mediante declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, alargar a aplicação da presente Convenção a qualquer outro território especificado na declaração. A Convenção entrará em vigor, relativamente a esse território, no 1.o dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses a contar da data de recepção da referida declaração pelo Secretário-Geral.
3 — Qualquer declaração feita nos termos dos dois números anteriores pode ser retirada mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. A retirada

produzirá efeitos no 1.o dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses a contar da data de recepção de tal notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 35.º

Relações com outras convenções e acordos

1 — A presente Convenção não prejudica os direitos e as obrigações decorrentes de convenções internacionais multilaterais relativas à matérias específicas.
2 — As Partes na presente Convenção podem celebrar entre si acordos bilaterais ou multilaterais sobre matérias tratadas na presente Convenção, com o fim de completar ou reforçar as disposições constantes da mesma ou de facilitar a aplicação dos princípios aqui consagrados.
3 — Caso duas ou mais Partes já tenham celebrado um acordo ou um tratado relativamente a uma matéria tratada na presente Convenção ou por outro modo tenham estabelecido entre si relações relativamente a tal matéria, podem aplicar esse acordo, tratado ou convénio em substituição da presente Convenção, se isso facilitar a cooperação internacional.

Artigo 36.º

Declarações

Qualquer Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, declarar que considerará como infracções penais a corrupção passiva e activa de agentes públicos estrangeiros nos termos do artigo 5.º da presente Convenção, de funcionários de organizações internacionais nos termos do artigo 9.º da presente Convenção, ou de juízes e funcionários de tributais internacionais nos termos do artigo 11.º da presente Convenção, apenas na medida em que o agente público ou o juiz pratique ou se abstenha de praticar um acto em violação dos seus deveres.

Artigo 37.º

Reservas

1 — Qualquer Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, declarar que não considerará como infracções penais, total ou parcialmente, nos termos do seu direito interno, as práticas referidas nos artigos 4.º, 6.º a 8.º, 10.º e 12.º, bem como as infracções de corrupção passiva previstas no artigo 5.º
2 — Qualquer Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão declarar que fará uso da reserva prevista no n.º 2 do artigo 17.º

3 — Qualquer Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, declarar que pode recusar o auxílio mútuo previsto no n.º 1 do artigo 26.º, se o pedido se reportar a uma infracção considerada pela Parte requerida como infracção política.
4 — Nenhum Estado pode, em aplicação do disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do presente artigo, formular reservas mais de cinco das disposições contidas nesses números. Nenhuma outra reserva será aceite. As reservas da mesma natureza relativas aos artigos 4.º, 6.º e 10.º serão consideradas como uma reserva única.

Artigo 38.º

Validade e revisão de declarações e reservas

1 — As declarações referidas no artigo 36.º da presente Convenção, bem como as reservas referidas no seu artigo 37.º, serão válidas por um período de três anos a contar da data de entrada em vigor da presente Convenção relativamente ao Estado interessado. Contudo, tais declarações e reservas podem ser renovadas por iguais períodos de tempo.
2 — Doze meses antes do termo de vigência da declaração ou da reserva, o Secretário-Geral do Conselho da Europa informará o Estado interessado desse termo. O Estado notificará o Secretário-Geral, três meses antes do termo de vigência, de que pretende manter, alterar ou retirar a sua declaração ou reserva. Na falta dessa notificação, o Secretário-Geral informará o Estado de que a sua declaração ou reserva foi automaticamente renovada por um período de seis meses. Se o Estado em causa não notificar a sua decisão de manter ou modificar as suas reservas antes do termo deste período, estas caducam.
3 — Qualquer Parte que tenha feito uma declaração ou uma reserva em conformidade com os artigos 36.º e 37.º fornecerá, antes da renovação ou mediante pedido, uma explicação ao GRECO sobre os motivos que justificam a sua manutenção.

Artigo 39.º

Alterações

1 — Quaisquer alterações à presente Convenção podem ser propostas por qualquer Parte e serão comunicadas pelo Secretário-Geral do Conselho da Europa aos Estados-Membros do Conselho da Europa e a qualquer Estado não membro que tenha aderido, ou tenha sido convidado a aderir à presente Convenção, em conformidade com o disposto no artigo 33.º
2 — Quaisquer alterações propostas por uma Parte serão comunicadas ao Comité Europeu para os problemas criminais (CDPD), o qual submeterá ao Comité dos Ministros a sua opinião relativamente à alteração proposta.
3 — O Comité dos Ministros examinará a alteração proposta e a opinião emitida pelo CDPC e, após consulta aos Estados não membros que são Partes na presente Convenção, poderá adoptar a alteração.
4 — O texto de qualquer alteração adoptada pelo Comité dos Ministros em conformidade com o n.º 3 do presente artigo será transmitido às Partes para aceitação.
5 — Qualquer alteração adoptada em conformidade com o disposto no n.º 3 do presente artigo entrará em vigor no 30.o dia a contar da data em que todas as Partes tenham informado o Secretário-Geral da sua aceitação.

Artigo 40.º

Resolução de conflitos

1 — O Comité Europeu para os problemas criminais do Conselho da Europa será mantido informado relativamente à interpretação e à aplicação da presente Convenção.
2 — Em caso de litígio entre as Partes quanto à interpretação ou à aplicação da presente Convenção, estas envidarão esforços no sentido de resolver o litígio através de negociação ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha, incluindo a submissão do litígio ao Comité Europeu para os problemas criminais, a um tribunal arbitral, cujas decisões serão vinculativas para as Partes, ou ao Tribunal Internacional de Justiça, de comum acordo pelas Partes em causa.

Artigo 41.º

Denúncia

1 — Qualquer Parte pode denunciar a presente Convenção, a qualquer momento, mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.
2 — A denúncia produzirá efeitos no 1.º dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses a contar da data da recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 42.º

Notificações

O Secretário-Geral do Conselho da Europa notificará os Estados-Membros do Conselho da Europa, bem como qualquer Estado que tenha aderido à presente Convenção:
a) De qualquer assinatura;
b) Do depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão;
c) De qualquer data de entrada em vigor da presente
Convenção em conformidade com os artigos 32.º e 33.º;
d) De qualquer declaração ou reserva feita nos termos dos artigos 36.º ou 37.º;
e) De qualquer outro acto, notificação ou comunicação relacionada com a presente Convenção.

Em fé do que os abaixo assinados, devidamente autorizados para o efeito, assinaram a presente Convenção.

Feita em Estrasburgo, aos 27 dias do mês de Janeiro de 1999, em francês e inglês, ambos os textos fazendo igualmente fé, num único exemplar que será depositado nos arquivos do Conselho da Europa. O Secretário-Geral do Conselho da Europa transmitirá cópias autenticadas a cada um dos Estados-Membros do Conselho da Europa, aos Estados não membros que participaram na elaboração da presente Convenção, bem como a qualquer Estado convidado a aderir à presente Convenção.

Decreto do Presidente da República n.º 58/2001 de 15 de Novembro

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 135.o, alínea b), da Constituição, o seguinte:

1 — É ratificada a Convenção Relativa à Luta contra a Corrupção em Que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em Bruxelas em 26 de Maio de 1997, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República, n.º 72/2001, em 20 de Setembro de 2001.
2 — Nos termos previstos pelo n.º 2 do artigo 7.º da Convenção, a República Portuguesa declara que:
a) Quando o agente da infracção for cidadão português, mas não funcionário nacional, só aplicará a regra de competência da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da Convenção se:
O agente do crime for encontrado em Portugal;
Os factos cometidos forem puníveis também pela legislação do lugar em que tiverem sido praticados, salvo se nesse lugar não se exceder poder unitivo;
Constituírem, para além disso, crimes que admitem extradição e esta não possa ser concedida;
b) Não aplicará a regra de competência da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Convenção.
3 — Nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 12.º, a República Portuguesa declara aceitar a competência do Tribunal de Justiça para decidir a título prejudicial sobre a interpretação da presente Convenção, nos termos do n.º 3 do artigo 12.º da Convenção.
4 — Nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 13.º da Convenção, a República Portuguesa aplica a presente Convenção nas suas relações com outros Estados-Membros que tenham feito declaração idêntica.

Assinado em 24 de Outubro de 2001.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 6 de Novembro de 2001.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.

Resolução da Assembleia da República n.º 72/2001

Aprova, para ratificação, a Convenção Relativa à Luta contra a Corrupção em Que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em Bruxelas em 26 de Maio de 1997.

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea i) do artigo 161.o e do n.º 5 do artigo 166.o da Constituição, o seguinte:
1 — Aprovar, para ratificação, a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em Que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em Bruxelas em 26 de Maio de 1997, que se reproduz em anexo.
2 — Nos termos previstos pelo n.º 2 do artigo 7.º da Convenção, a República Portuguesa declara que:
a) Quando o agente da infracção for cidadão português, mas não funcionário nacional, só aplicará a regra de competência da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da Convenção se: O agente do crime for encontrado em Portugal; Os factos cometidos forem puníveis também pela legislação do lugar em que tiverem sido praticados, salvo se nesse lugar não se exercer poder punitivo; Constituírem, para além disso, crimes que admitem extradição e esta não possa ser concedida;
b) Não aplicará a regra de competência da alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º da Convenção.
3 — Nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 12.º, a República Portuguesa declara aceitar a competência do Tribunal de Justiça para decidir a título prejudicial sobre a interpretação da presente Convenção, nos termos do n.º 3 do artigo 12.º da Convenção.
4 — Nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 13.º da Convenção, a República Portuguesa aplica a presente Convenção nas suas relações com outros Estados Membros que tenham feito declaração idêntica.

Aprovada em 20 de Setembro de 2001.
O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

CONVENÇÃO ESTABELECIDA COM BASE NO N.º 2, ALÍNEA C), DO ARTIGO K.3 DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, RELATIVA À LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO EM QUE ESTEJAM IMPLICADOS FUNCIONÁRIOS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS OU DOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA.

As Altas Partes Contratantes na presente Convenção, Estados-Membros da União Europeia: Reportando-se ao acto do Conselho da União Europeia de 26 de Maio de 1997; Considerando que os Estados-Membros entendem ser a melhoria da cooperação judiciária na luta contra a corrupção uma questão de interesse comum abrangida pela cooperação instituída pelo título VI do Tratado; Considerando que, com o acto de 27 de Setembro de 1996, o Conselho estabeleceu um protocolo consagrado, nomeadamente, à luta contra os actos de corrupção em que estejam implicados funcionários, tanto nacionais como comunitários, e que lesem ou sejam susceptíveis de lesar os interesses financeiros das Comunidades Europeias; Considerando que, a fim de melhorar a cooperação judiciária em matéria penal entre os Estados--Membros, é importante ir além do referido protocolo e elaborar uma convenção que tenha por objecto actos de corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros em geral;

Desejosas de assegurar uma aplicação coerente e efectiva da presente Convenção em todo o território da União Europeia; acordaram no seguinte:

Artigo 1.º

Definições

Para efeitos da presente Convenção:

a) Entende-se por «funcionário» os funcionários tanto comunitários como nacionais, incluindo os funcionários nacionais de outro Estado-Membro;

b) É considerado «funcionário comunitário»: Quem for funcionário ou agente admitido mediante contrato na acepção do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias
ou do regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias; Quem estiver colocado à disposição das Comunidades Europeias pelos Estados-Membros ou por um organismo público ou privado a exercer funções equivalentes às exercidas pelos funcionários ou outros agentes das Comunidades Europeias. São equiparados a funcionários comunitários os membros de organismos criados em conformidade com os Tratados que instituem as Comunidades Europeias, bem como o pessoal desses organismos, desde que não lhes seja aplicável o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias nem o regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias;

c) A expressão «funcionário nacional» é interpretada por referência à definição de «funcionário» ou de «funcionário público» constante do direito nacional do Estado Membro em que a pessoa em questão tenha essa qualidade, para efeitos de aplicação do direito penal desse Estado-Membro. Não obstante, em caso de acção penal que diga respeito a um funcionário de um Estado-Membro instaurada por outro Estado-Membro, este último só é obrigado a aplicar a definição de «funcionário nacional» na medida em que esta definição seja compatível com o seu próprio direito nacional.

Artigo 2.º

Corrupção passiva

1 — Para efeitos da presente Convenção, constitui corrupção passiva o facto de um funcionário, intencionalmente, de forma directa ou por interposta pessoa, solicitar ou receber vantagens de qualquer natureza, para si próprio ou para terceiros, ou aceitar promessas dessas vantagens, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, actos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas.

2 — Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para que os comportamentos referidos no n.º 1 sejam considerados infracções penais.

Artigo 3.º

Corrupção activa

1 — Para efeitos da presente Convenção, constitui corrupção activa o facto de uma pessoa prometer ou dar intencionalmente, de forma directa ou por interposta pessoa, uma vantagem de qualquer natureza a um funcionário, para este ou para terceiros, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, actos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas.
2 — Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para que os comportamentos referidos no n.º 1 sejam considerados infracções penais.

Artigo 4.º

Equiparação

1 — Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para que, no respectivo direito penal, os tipos de infracções referidas nos artigos 2.º e 3.º, que digam respeito a ministros do respectivo Governo, a eleitos à respectiva Assembleia Parlamentar ou a membros dos respectivos Supremos Tribunais e Tribunal de Contas no exercício das suas funções, ou que por estes sejam cometidas, sejam igualmente aplicáveis aos casos em que tais infracções disserem respeito respectivamente a membros da Comissão das Comunidades Europeias, do Parlamento Europeu, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias no exercício das suas funções, ou em que por estes forem cometidas.
2 — Se num Estado-Membro tiver sido adoptada legislação especial sobre actos ou omissões pelos quais os ministros do respectivo Governo sejam responsáveis em virtude da sua posição política particular nesse Estado-Membro, o n.º 1 do presente artigo poderá não se aplicar a tal legislação, na condição de o Estado-Membro em causa assegurar que os membros da Comissão das Comunidades Europeias são igualmente abrangidos pelas disposições de direito penal que dão cumprimento aos artigos 2.º e 3.º
3-Os nºs 1 e 2 não prejudicam as disposições aplicáveis em cada Estado-Membro em matéria de processo penal e de determinação dos órgãos jurisdicionais competentes.
4 — A presente Convenção é aplicável sem prejuízo das disposições pertinentes dos Tratados que instituem as Comunidades Europeias, do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias, dos Estatutos do Tribunal de Justiça e dos textos adoptados para a sua aplicação, no que se refere ao levantamento das imunidades.

Artigo 5.º

Sanções

1 — Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para que os comportamentos referidos nos artigos 2.º e 3.º, bem como a cumplicidade nesses comportamentos ou a instigação aos mesmos, sejam passíveis de sanções penais efectivas, proporcionais e dissuasoras, incluindo, pelo menos nos casos mais graves, penas privativas da liberdade que possam determinar a extradição.
2— O n.º 1 não prejudica o exercício dos poderes disciplinares pelas autoridades competentes relativamente aos funcionários nacionais ou comunitários. Na

determinação da sanção penal a aplicar, as jurisdições nacionais poderão ter em conta, em conformidade com os princípios do respectivo direito nacional, as sanções disciplinares já aplicadas à mesma pessoa pelo mesmo comportamento.

Artigo 6.º

Responsabilidade penal dos dirigentes de empresas

Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para permitir que os dirigentes de empresas ou quaisquer outras pessoas que exerçam poder de decisão ou de controlo numa empresa possam ser responsabilizados penalmente, em conformidade com os princípios definidos no respectivo direito nacional, caso um membro do pessoal que lhes esteja subordinado pratique, por conta da empresa, actos de corrupção, tal como referidos no artigo 3.º

Artigo 7.º

Competência

1 — Cada Estado-Membro deve adoptar as medidas necessárias para definir a sua competência em relação às infracções que tiver estabelecido por força das obrigações decorrentes dos artigos 2.º, 3.º e 4.º, sempre que:
a) A infracção tiver sido cometida, no todo ou em parte, no seu território;
b) O autor da infracção for seu nacional ou seu funcionário;
c) A infracção tiver por sujeito passivo uma das pessoas mencionadas no artigo 1.º ou um membro das instituições das Comunidades Europeias referidas no n.º 1 do artigo 4.º, que seja, simultaneamente, seu nacional;
d) O autor da infracção for um funcionário comunitário ao serviço de uma instituição das Comunidades Europeias ou de um organismo criado em conformidade com os Tratados que instituem as Comunidades Europeias com sede no Estado-Membro em causa.
2 — Os Estados-Membros podem declarar, no momento da notificação referida no n.º 2 do artigo 13.º, que não aplicarão, ou que só aplicarão em casos ou condições específicas, uma ou mais das regras de competência estabelecidas nas alíneas b), c) e d) do n.º 1.

Artigo 8.º

Extradição e procedimento penal

1 — Qualquer Estado-Membro que, por força da sua legislação, não extradite os seus nacionais deve adoptar as medidas necessárias para definir a sua competência relativamente às infracções que tiver estabelecido por força das obrigações decorrentes dos artigos 2.º, 3.º e 4.º, quando cometidas por nacionais seus fora do seu território.

2 — Caso um nacional de um Estado-Membro tenha presumivelmente cometido noutro Estado-Membro uma infracção estabelecida por força das obrigações decorrentes dos artigos 2.º, 3.º ou 4.º, e caso esse Estado-Membro não extradite a pessoa em causa para o outro Estado-Membro unicamente em virtude da sua nacionalidade, esse Estado-Membro deve submeter o caso às suas autoridades competentes para efeitos de instauração, se for caso disso, de procedimento penal. A fim de permitir a instauração do procedimento, os autos, informações e objectos relativos à infracção devem ser enviados de acordo com as regras previstas no artigo 6.º da Convenção Europeia de Extradição, de 13 de Dezembro de 1957. O Estado-Membro requerente deve ser informado da instauração do procedimento e dos respectivos resultados.
3 — Para efeitos do presente artigo, a expressão «nacional» de um Estado-Membro deve ser interpretada em conformidade com qualquer declaração feita por esse Estado nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 6.º da Convenção Europeia de Extradição e com o n.º 1, alínea c), do referido artigo

Artigo 9.º

Cooperação

1 — Se um procedimento relativo a uma infracção estabelecida por força das obrigações decorrentes dos artigos 2.º, 3.º e 4.º disser respeito a pelo menos dois Estados-Membros, esses Estados devem cooperar de forma eficaz no inquérito, nos processos judiciais e na execução da sanção imposta, através, por exemplo, do auxílio judiciário, da extradição, da transmissão de processos ou da execução das sentenças proferidas noutro Estado-Membro.
2 — Sempre que uma infracção releve da competência de mais de um Estado-Membro e qualquer deles puder instaurar validamente um procedimento penal com base nos mesmos factos, os Estados-Membros em causa devem cooperar para decidir qual deles moverá o procedimento contra o autor ou autores da infracção, tendo em vista centralizar, se possível, o procedimento num único Estado-Membro.

Artigo 10.º

Ne bis in idem

1 — Os Estados-Membros devem aplicar no respectivo direito penal interno o princípio ne bis in idem, segundo o qual quem tiver sido definitivamente julgado num Estado-Membro não pode, pelos mesmos factos, ser perseguido num outro Estado-Membro, desde que, em caso de condenação, a sanção tenha sido cumprida, esteja a ser executada ou já não possa ser executada em conformidade com a lei do Estado da condenação.
2 — No momento da notificação referida no n.º 2 do artigo 13.º, qualquer Estado-Membro pode declarar que não se considera vinculado ao disposto no n.º 1 do presente artigo num ou mais dos seguintes casos:
a) Quando os factos, objecto da sentença estrangeira, tiverem sido praticados, no todo ou em parte, no seu território. Neste último caso, a excepção não se aplica se esses factos tiverem sido praticados, em parte, no território do Estado-Membro em que a sentença foi proferida;
b) Quando os factos, objecto da sentença estrangeira, constituírem uma infracção contra a segurança ou outros interesses igualmente essenciais desse Estado-Membro;

c) Quando os factos, objecto da sentença estrangeira, tiverem sido praticados por um funcionário desse Estado-Membro em violação das suas obrigações profissionais.
3 — Se for movido novo procedimento penal num Estado-Membro contra uma pessoa que tenha sido definitivamente julgada pelos mesmos factos num outro Estado-Membro, deve ser descontado na sanção que venha a ser eventualmente imposta qualquer período de privação de liberdade cumprido neste último Estado-Membro por esses factos. Serão igualmente tidas em conta, na medida em que as legislações nacionais o permitam, as sanções diferentes das privativas de liberdade que já tenham sido cumpridas.
4 — As excepções que tiverem sido objecto de uma declaração nos termos do n.º 2 não se aplicam se o Estado-Membro em causa tiver, pelos mesmos factos, pedido a instauração de procedimento penal ao outro Estado-Membro ou se tiver concedido a extradição da pessoa em questão.
5 — Os acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre os Estados-Membros nesta matéria, bem como as declarações que lhes digam respeito, não são afectados pelo presente artigo.

Artigo 11.º

Disposições de direito interno

Nenhuma disposição da presente Convenção obsta a que os Estados-Membros adoptem disposições de direito interno que estabeleçam obrigações mais amplas do que as que decorrem da presente Convenção.

Artigo 12.º

Tribunal de Justiça

1 — Qualquer diferendo entre Estados-Membros relativo à interpretação ou à aplicação da presente Convenção que não puder ser resolvido bilateralmente deve, numa primeira fase, ser apreciado no Conselho nos termos do título VI do Tratado da União Europeia, tendo em vista chegar a uma solução. Se, no final de um prazo de seis meses, não tiver sido encontrada uma solução, o diferendo pode ser submetido ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias por uma das partes.
2 — Qualquer diferendo relativo ao artigo 1.º, com excepção da alínea c), ou aos artigos 2.º, 3.º e 4.º entre um ou mais Estados-Membros e a Comissão das Comunidades Europeias, na medida em que respeite a uma questão de direito comunitário ou aos interesses financeiros das Comunidades, ou em que estejam implicados membros ou funcionários das suas instituições ou de organismos criados em conformidade com os Tratados que instituem as Comunidades Europeias, que não tenha sido possível resolver por via de negociação, pode ser submetido ao Tribunal de justiça por uma das partes.
3 — Qualquer órgão jurisdicional de um Estado--Membro pode solicitar ao Tribunal de Justiça que decida a título prejudicial sobre uma questão relativa à interpretação dos artigos 1.º a 4.º e 12.º a 16.º, suscitada em processo pendente perante aquele órgão jurisdicional em que estejam implicados membros ou funcionários das instituições comunitárias ou de organismos criados em conformidade com os Tratados que instituem as Comunidades Europeias, agindo no exercício das respectivas funções, sempre que o referido órgão considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa.

4 — A competência do Tribunal de justiça estabelecida n.º 3 está subordinada à sua aceitação pelo Estado-Membro em questão através de uma declaração nesse sentido feita aquando da notificação referida no n.º 2 do artigo 13.º ou, posteriormente, em qualquer momento.
5 — Um Estado-Membro que tenha feito uma declaração nos termos do n.º 4 pode limitar a faculdade de solicitar ao Tribunal de Justiça, que decida a título prejudicial aos órgãos jurisdicionais cujas decisões não são susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno.
6 — É aplicável o estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia e o seu Regulamento de Processo. Em conformidade com o referido Estatuto, os Estados-Membros, bem como a Comissão, têm o direito, independentemente de terem ou não feito uma declaração nos termos do n.º 4, de apresentar alegações ou observações escritas ao Tribunal de Justiça nos processos que a este tenham sido submetidos ao abrigo do n.º 3.

Artigo 13.º

Entrada em vigor

1 — A presente Convenção é submetida a adopção pelos Estados-Membros nos termos das respectivas normas constitucionais.
2 — Os Estados-Membros notificarão ao Secretário-Geral do Conselho da União Europeia o cumprimento das formalidades previstas pelas respectivas normas constitucionais para a adopção da presente Convenção.
3 — A presente Convenção entra em vigor 90 dias após a notificação referida no n.º 2 pelo último Estado-Membro que proceder a essa formalidade.
4 — Até à data da entrada em vigor da presente Convenção, qualquer Estado-Membro pode, aquando da notificação referida no n.º 2 ou, posteriormente, em qualquer momento, declarar que a presente Convenção, com excepção do artigo 12.º, é aplicável nas suas relações com outros Estados-Membros que tenham feito a mesma declaração. Em relação ao Estado-Membro que fez essa declaração, a presente Convenção entra em vigor no 1.º dia do mês que se segue ao termo do período de 90 dias subsequente à data do depósito da sua declaração.
5 — Um Estado-Membro que não tenha feito qualquer declaração nos termos do n.º 4 poderá aplicar a presente Convenção nas suas relações com outros Estados-Membros contratantes com base em acordos bilaterais.

Artigo 14.º

Adesão de novos Estados-Membros

1 — A presente Convenção está aberta à adesão de qualquer Estado que se torne membro da União Europeia.
2 — O texto da presente Convenção na língua do Estado aderente, tal como está estabelecido pelo Conselho da União Europeia, fará fé.
3 — Os instrumentos de adesão serão depositados junto do depositário.
4 — A presente Convenção entra em vigor, em relação a cada Estado que a ela adira, 90 dias após a data do depósito do respectivo instrumento de adesão ou na data de entrada em vigor da Convenção, se esta não tiver ainda entrado em vigor findo o referido prazo de 90 dias.

5 — No caso de a presente Convenção não ter ainda entrado em vigor no momento do depósito do instrumento de adesão, são aplicáveis aos Estados aderentes as disposições do n.º 4 do artigo 13.º

Artigo 15.º

Reservas

1 — Não são admitidas reservas, com excepção das previstas no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 10.º
2 — O Estado-Membro que tiver formulado reservas pode retirá-las, total ou parcialmente, em qualquer momento, através de notificação ao depositário. A retirada produz efeitos a partir da data de recepção da notificação pelo depositário.

Artigo 16.º

Depositário

1 — O Secretário-Geral do Conselho da União Europeia é o depositário da presente Convenção.
2 — O depositário publicará no Jornal Oficial das Comunidades Europeias a situação quanto às adopções e às adesões, as declarações e reservas, bem como qualquer outra notificação relativa à presente Convenção.

En fe de lo cual, los plenipotenciarios abajo firmantes suscriben el presente Convenio.

Hecho en Bruselas, el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y siete, en un ejemplar único en lenguas alemana, danesa, española, finesa, francesa, griega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa, portuguesa y sueca, siendo cada uno de estos textos igualmente auténtico, que será depositado en los archivos de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.

Til bekræftelse heraf har undertegnede befuldmægtigede
underskrevet denne konvention.

Udfærdiget i Bruxelles, den seksogtyvende maj nitten
hundrede og syvoghalvfems, i ét eksemplar på dansk, engelsk, finsk, fransk, græsk, irsk, italiensk, nederlandsk, portugisisk, spansk, svensk og tysk, hvilke tekster alle har samme gyldighed, og deponeret i arkiverne i Generalsekretariatet for Rådet for Den Europæiske Union.

Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten ihre Unterschriften unter dieses Übereinkommen gesetzt.

Geschehen zu Brüssel am sechsundzwanzïgsten Mai neunzehnhundertsiebenundneunzig in einer Urschrift in dänischer, deutscher, englischer, finnischer, französischer, griechischer, irischer, italienischer, niederländischer, portugiesischer, schwedischer and spanischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist; die Urschrift wird im Archiv des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union hinterlegt.

Re pÂirsxrg sxm amxsÂerx, oi tpocrÂaUomsey pkgreno Âtrioi Âeheram sgm tpocraUÂg soty vÂasx apÂo sgm paro-Âtra rÂtlbarg. Ecime rsiy BrtnÂekkey, rsiy eÂivori Âeni Laiot vÂikia

emmiavÂoria ememÂgmsa epsÂa, re Âema lÂomo amsÂistpo, rsgm acckivÂg, cakkivÂg, cerlamivÂg, damivÂg, ekkgmivÂg, irkamdiv Âg, irpamivÂg, okkamdivÂg, porsocakivÂg, rotgdivÂg vai UimkamdivÂg ckÂxrra, Âoka de sa veÂilema eÂimai enÂirot athemsivÂa vasasÂihesai rsa arveÂia sgy CemivÂgy Crallase Âiay sot RtlbotkÂiot sgy EtrxpaõÈÂgy Emxrgy.

In witness whereof, the undersigned Plenipotentiaries have hereunto set their hand.

Done at Brussels, on the twenty-sixth day of May in the year one thousand nine hundred and ninety-seven in a single original, in the Danish, Dutch, English, Finnish, French, German, Greek, Irish, Italian, Portuguese, Spanish and Swedish languages, each text being equally authentic, such original remaining deposited in the archives of the General Secretariat of the Council of theEuropean Union.

En foi de quoi, les plénipotentiaires out apposé leurs signatures au bas de la présente convention.

Fait à Bruxelles, le vingt-six mai mil neuf cent quatre- vingt-dix-sept, en un exemplaire unique, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, finnoise, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise, portugaise et suédoise, tous ces textes faisant également foi, exemplaire qui est déposé dans les archives du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

Dá fhianú sin, chuir na Lánchumhachtaigh thíos-sínithe a lámh leis an gCoibhinsiún seo.

Arna dhéanamh sa Bhruiséil, ar an séú lá is fiche de Bhealtaine sa bhliain míle naoi gcéad nócha a seacht i scríbhinn bhunaidh amháin, sa Bhéarla, sa Danmhairgis, san Fhionlainnis, sa Fhraincis, sa Ghaeilge, sa Ghearmáinis, sa Ghréigis, san Iodáilis, san Ollainnis, sa Phortaingéilis, sa Spáinnis agus sa tSualainnis agus comhúdarás ag na téacsanna i ngach ceann de na teangacha sin; déanfar an scríbhinn bhunaidh sin a thaisceadh i gcartlann Ardrúnaíocht Chomhairle on Aontais Eorpaigh.

In fede di che, i plenipotenziari hanno apposto le loro firme in calce alla presente convenzione.

Fatto a Bruxelles, addì ventisei maggio millenovecentonovantasette, in un esemplare unico nelle lingue danese, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, olandese, portoghese, spagnola, svedese e tedesca, ciascuna di esse facente ugualmente fede, che è depositato negli archivi del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea.

Ten blijke waarvan de ondergetekende gevolmachtigden hun handtekening onder deze overeenkomst hebben gesteld.

Gedaan te Brussel, de zesentwintigste mei negentienhonderd zevenennegentig, opgesteld inéén exemplaar in de Deense, de Duitse, de Engelse, de Finse, de Franse, de Griekse, de Ierse, de Italiaanse, de Nederlandse, de Portugese, de Spaanse en de Zweedse taal, zijnde alle teksten gelijkelijk authentiek, dat wordt nedergelegd in het archief van het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie.

Em fé do que, os plenipotenciários abaixo assinados apuseram as suas assinaturas no final da presente Convenção.

Feito em Bruxelas, em 26 de Maio de 1997, em exemplar único, nas línguas alemã, dinamarquesa, espanhola, finlandesa, francesa, grega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa, portuguesa e sueca, fazendo igualmente fé todos os textos, depositado nos arquivos do secretariado-geral do Conselho da União Europeia.

Tämän vakuudeksi alla mainitut täysivaltaiset edustajat ovat allekirjoittaneet tämän yleissopimuksen.

Tehty Brysselissä kahdentenakymmenentenäkuudentena päivänä toukokuuta vuonna tuhatyhdeksänsataayhdeksänkymmentäseitsemän yhtenä ainoana kappaleena englannin, espanjan, hollannin, iirin, italian, kreikan, portugalin, ranskan, ruotsin, saksan, suomen ja tanskan kielellä, ja jokainen näistä teksteistä on yhtä todistusvoimainen; tämä kappale talletetaan Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön arkistoon.

Till bevis på detta har undertecknade befullmäktigade undertecknat denna konvention.

Utfärdad i Bryssel den tjugosjätte maj nittonhundranittiosju i ett enda original på danska, engelska, finländska, franska, grekiska, irländska, italienska, nederländska, portugisiska, spanska, svenska och tyska, vilka samtliga texter är lika giltiga. Originalen skall deponeras i arkiven hos generalsekretariatet för Europeiska unionens råd.

Pour le Gouvernement du royaume de Belgique:
Voor de regering van het Koninkrijk België:
Für die Regierung des Königreichs Belgien:
For regeringen for Kongeriget Danmark:
Für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland:
Cia sgm JtbÂeqmgog sgy EkkgmivÂgy DglovqasÂiay:
Por el Gobierno del Reino de España:
Pour le Gouvernement de la République française:
Thar ceann Rialtas na hÉireann:
For the Government of Ireland:
Per il Governo della Repubblica italiana:
Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg:
Voor de regering van het Koninkrijk der Nederlanden:
Für die Regierung der Republik Österreich:
Pelo Governo da República Portuguesa:
Suomen hallituksen puolesta:
På finska regeringens vägnar:
På svenska regeringens vägnar:
For the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland:

Lei n.º 108/2001 de 28 de Novembro

Décima primeira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, e alterado pela Lei n.º 6/84, de 11 de Maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 132/93, de 23 de Abril, e 48/95, de 15 de Março, e pelas Leis n.ºs 65/98, de 2 de Setembro, 7/2000, de 27 de Maio, 77/2001, de 13 de Julho, e 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de Agosto, primeira alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, e sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 347/89, de 12 de Outubro, 6/95, de 17 de Janeiro, 20/99, de 28 de Janeiro, 162/99, de 13 de Maio, e 143/2001, de 26 de Abril, e pela Lei n.º 13/2001, de 4 de Julho (altera o regime jurídico dos crimes de tráfico de influência e de corrupção).

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo 1.º

Alterações ao Código Penal

Os artigos 335.º, 372.º, 373.º e 386.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro (Código Penal), alterado pela Lei n.º 6/84, de 11 de Maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 132/93, de 23 de Abril, e 48/95, de 15 de Março, e pelas Leis n.ºs 65/98, de 2 de Setembro, 7/2000, de 27 de Maio, 77/2001, de 13 de Julho, e 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de Agosto, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 335.º

[…]

1 — Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública, é punido:

a) Com pena de prisão de 6 meses a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal, se o fim for o de obter uma qualquer decisão ilícita favorável;

b) Com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal, se o fim for o de obter uma qualquer decisão lícita favorável.
2 — Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial às pessoas referidas no número anterior para os fins previstos na alínea
a) é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

Artigo 372º

[…]

1 — O funcionário que por si, ou por interposta pessoal, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.
2 — (Anterior n.º 3.)
3 — A pena é especialmente atenuada se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

Artigo 373.º

[…]

1 — O funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão não contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.
2 — Na mesma pena incorre o funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial de pessoa que perante ele tenha tido, tenha ou venha a ter qualquer pretensão dependente do exercício das suas funções públicas.
3 — (Anterior n.º 2.)

Artigo 386.º

[…]

1— . . . . . .
2— . . . . . .
3 — São ainda equiparadas ao funcionário, para efeitos do disposto nos artigos 372.º a 374.º:

a) Os magistrados, funcionários, agentes e equiparados da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência;
b) Os funcionários nacionais de outros Estados-Membros da União Europeia, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português;
c) Todos os que exerçam funções idênticas às descritas no n.º 1 no âmbito de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português.
4 — (Anterior n.º 3.)»

Artigo 2.º

Alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho

Os artigos 3.º, 16.º, 17.º, 18.º e 19.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 3.º

[…]

1— . . . . . .
2 — Para efeitos do disposto nos artigos 16.º a 19.º, equiparam-se aos titulares de cargos políticos nacionais os titulares de cargos políticos da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência e, quando a infracção tiver sido cometida, no todo ou em parte, em território português, os titulares de cargos políticos de outros Estados-Membros da União Europeia.

Artigo 16.º

[…]

1 — O titular de cargo político que no exercício das suas funções, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.
2 — Se, por efeito da corrupção, resultar condenação criminal em pena mais grave do que a prevista no número anterior, será aquela pena aplicada à corrupção.

Artigo 17.º

[…]

1 — O titular de cargo político que no exercício das suas funções, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou

a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão não contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 300 dias.
2 — Na mesma pena incorre o titular de cargo político que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial de pessoa que perante ele tenha tido, tenha ou venha a ter qualquer pretensão dependente do exercício das suas funções.

Artigo 18.º

[…]

1 — Quem por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a titular de cargo político, ou a terceiro com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao titular de cargo político não seja devida, com o fim indicado no artigo 16.o, é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos.
2 — Se o fim for o indicado no artigo 17.º, o agente é punido com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 60 dias.
3 — O titular de cargo político que no exercício das suas funções, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário ou a outro titular de cargo político, ou a terceiro com conhecimento destes, vantagem patrimonial ou não patrimonial que não lhes seja devida, com os fins indicados no artigo 16.º, é punido com a pena prevista no mesmo artigo.

Artigo 19.º

Dispensa ou atenuação da pena

1 — Se o agente, nos casos previstos nos artigos 16.º e 17.º, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor, antes da prática do facto, é dispensado da pena.
2 — A dispensa de pena prevista no número anterior aproveitará ao agente da corrupção activa se o mesmo, voluntariamente, antes da prática do facto, retirar a promessa feita ou solicitar a restituição da vantagem dada.
3 — A pena é especialmente atenuada se o agente, nos casos previstos nos artigos 16.o, 17.º e 18.º, auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.»

Artigo 3.o

Aditamentos ao Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro

São aditados ao Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de
Janeiro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 347/89, de 12 de Outubro, 6/95, de 17 de Janeiro, 20/99, de 28 de Janeiro, 162/99, de 13 de Maio, e 143/2001, de 26 de Abril, e pela Lei n.º 13/2001, de 4 de Julho, os artigos 41.o-B e 41.o-C, com a seguinte redacção:

«Artigo 41.º-B

Corrupção passiva no sector privado

1 — Quem, exercendo funções, incluindo as de direcção, para uma qualquer entidade do sector privado, ainda que irregularmente constituída, por si ou por interposta pessoal, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de acto ou omissão que constitua uma violação dos seus deveres funcionais e donde resulte uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.
2 — Se o agente, antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa fungível, o seu valor, é dispensado de pena.
3 — A pena é especialmente atenuada se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

Artigo 41.º-C

Corrupção activa no sector privado

1 — Quem por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer às pessoas previstas no artigo anterior, ou a terceiro com conhecimento daquelas, vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim e a consequência aí indicados, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.
2 — Se o agente, antes da prática do facto, voluntariamente retirar a promessa feita ou solicitar a restituição da vantagem dada, é dispensado de pena.
3 — É aplicável o disposto no n.º 3 do artigo anterior.»

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor em 1 de Janeiro de 2002.

Aprovada em 11 de Outubro de 2001.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

Promulgada em 20 de Novembro de 2001.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 20 de Novembro de 2001.

O Primeiro-Ministro, António Manuel de Oliveira Guterres.

Carta Ética da Administração Pública

Dez Princípios Éticos da Administração Pública

Princípio do Serviço Público
Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

Princípio da Legalidade
Os funcionários actuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

Princípio da Justiça e da Imparcialidade
Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, actuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

Princípio da Igualdade
Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

Princípio da Proporcionalidade
Os funcionários, no exercício da sua actividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da actividade administrativa.

Princípio da Colaboração e da Boa Fé
Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da actividade administrativa.

Princípio da Informação e da Qualidade
Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

Princípio da Lealdade
Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

Princípio da Integridade
Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter.

Princípio da Competência e Responsabilidade
Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Preâmbulo

Os Estados Partes na presente Convenção,

Preocupados com a gravidade dos problemas e das ameaças que a corrupção coloca à estabilidade e segurança das sociedades, na medida em que mina as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e a justiça e, na medida em que compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito,

Preocupados igualmente com as ligações existentes entre a corrupção e outras formas de criminalidade, em especial a criminalidade organizada e a criminalidade económica, incluindo o branqueamento de capitais,

Preocupados além disso com os casos de corrupção que envolvem quantidades consideráveis de activos, podendo representar uma parte substancial dos recursos dos Estados, e ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável desses Estados,

Convencidos também que a corrupção já não é mais um fenómeno local mas transnacional que afecta todas as sociedades e economias, o que torna essencial a cooperação internacional destinada a preveni-lo e controlá-lo,

Convencidos ainda de que é necessária uma abordagem global e multidisciplinar para prevenir e combater a corrupção de forma eficaz,

Convencidos além disso que a prestação de assistência técnica pode ter um papel importante na habilitação dos Estados para prevenir e combater a corrupção de forma eficaz, incluindo através do reforço das capacidades e das instituições,

Convencidos que a aquisição ilícita de riqueza pessoal pode ser particularmente prejudicial para as instituições democráticas, economias nacionais e o Estado de Direito,

Decididos a prevenir, detectar e desencorajar de forma mais eficaz as transferências internacionais de activos adquiridos ilicitamente, bem como a reforçar a cooperação internacional em matéria de recuperação de activos,

Reconhecendo os princípios fundamentais do respeito das garantias processuais nos procedimentos criminais, civis ou administrativos relativos ao reconhecimento de direitos de propriedade,

Tendo presente que a prevenção e a eliminação da corrupção é da responsabilidade de todos os Estados e que estes têm de cooperar entre si, com o apoio e envolvimento de pessoas e grupos que não pertencem ao sector público, tais como a sociedade civil, as organizações não governamentais e organizações locais baseadas nas comunidades, com o intuito de tornar eficazes os seus esforços neste domínio,

Tendo igualmente presente os princípios de boa gestão dos assuntos e bens públicos, da equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei e a necessidade de salvaguardar a integridade e promover uma cultura de rejeição da corrupção,

Congratulando-se com o trabalho desenvolvido pela Comissão para a Prevenção do Crime e a Justiça Penal e o Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime com o fim de prevenir e combater a corrupção,

Recordando o trabalho desenvolvido por outras organizações internacionais e regionais neste domínio, nomeadamente as actividades da União Africana, do Conselho da Europa, do Conselho de Cooperação Aduaneira (também conhecido por Organização Mundial das Alfândegas), da União Europeia, da Liga dos Estados Árabes, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e da Organização dos Estados Americanos,

Registando com satisfação os instrumentos multilaterais destinados a prevenir e combater a corrupção, tais como, designadamente, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adoptada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de Março de 19961, a Convenção de 26 de Maio de 1997 relativa à Luta contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia, a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, adoptada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico em 21 de Novembro de 19973, a Convenção Penal sobre a Corrupção, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 27 de Janeiro de 19994, a Convenção Civil sobre a Corrupção, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 4 de Novembro de 19995, e a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e a Luta contra a Corrupção, adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo da União Africana em 12 de Julho de 2003,

Congratulando-se com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional6 a 29 de Setembro de 2003,

Acordaram no seguinte:

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1º

Objecto

A presente Convenção tem por objecto:
(a) Promover e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção;
(b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de activos;
(c) Promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos.

Artigo 2º

Terminologia

Para efeitos da presente Convenção, entende-se por:
a) "Agente público" i) todo aquele que detenha um mandato legislativo, executivo, administrativo ou judiciário num Estado Parte, para o qual foi nomeado ou eleito, a título permanente ou temporário, remunerado ou não, e independentemente da antiguidade na função; ii) também aquele que desempenhe uma função pública, incluindo para um organismo público ou para uma empresa pública, ou preste um serviço público, de acordo com o disposto no direito interno do Estado Parte e conforme o estabelecido na área do direito relevante desse Estado; iii) e ainda aquele que no direito interno de um Estado Parte é definido como "agente público". No entanto, para efeitos de algumas medidas específicas previstas no capítulo II da presente Convenção, por "agente público" poderá entender-se aquele que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público de acordo com o disposto no direito interno do Estado Parte e conforme o estabelecido na área do direito relevante desse Estado Parte;
b) "Agente público estrangeiro" todo aquele que detenha um mandato legislativo, executivo, administrativo ou judiciário num país estrangeiro, para o qual foi nomeado ou eleito, ou aquele que desempenhe uma função pública para um país estrangeiro, incluindo para um organismo público ou uma empresa pública;
c) "Funcionário de uma organização internacional pública" um funcionário internacional ou qualquer pessoa autorizada por essa organização a agir em seu nome;
d) "Bens" os activos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos ou instrumentos jurídicos que atestem a propriedade ou outros direitos sobre os referidos activos;
e) "Produto do crime" os bens de qualquer tipo, resultantes ou obtidos, directa ou indirectamente, da prática de uma infracção;
f) "Congelamento" ou "apreensão" a proibição temporária de transferir, converter, dispor ou movimentar bens, ou a assunção do controlo temporário de bens, por decisão de um tribunal ou de outra autoridade competente;
g) "Perda de bens" a perda definitiva de bens, por decisão de um tribunal ou outra autoridade competente;
h) "Infracção subjacente" qualquer infracção de que derive um produto que possa passar a constituir o objecto de uma infracção definida no artigo 23° da presente Convenção;
I) "Entrega controlada" a técnica que consiste em permitir a passagem pelo território de um ou mais Estados de remessas ilícitas ou suspeitas, com o conhecimento e sob a supervisão das suas autoridades competentes, com a finalidade de investigar infracções e identificar as pessoas envolvidas na sua prática.

Artigo 3º

Âmbito de aplicação

1. A presente Convenção aplica-se, em conformidade com as suas disposições, à prevenção, à investigação e à repressão da corrupção bem como ao congelamento, à apreensão, à perda e à restituição do produto das infracções estabelecidas na presente Convenção.
2. Salvo disposição em contrário, para efeitos da aplicação da presente Convenção, não é necessário que as infracções nela previstas causem danos ou prejuízos aos bens públicos.

Artigo 4º

Protecção da soberania

1. Os Estados Partes deverão cumprir as obrigações decorrentes da presente Convenção no respeito pelos princípios da igualdade soberana e da integridade territorial dos Estados, bem como pelo princípio da não-ingerência nos assuntos internos de outros Estados.
2. O disposto na presente Convenção não autoriza nenhum Estado Parte a exercer, no território de outro Estado, jurisdição ou funções que o direito interno desse Estado reserve exclusivamente às suas autoridades.

Capítulo II

Medidas preventivas

Artigo 5º

Políticas e práticas de prevenção e de luta contra a corrupção

1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção, eficazes e coordenadas, que promovem a participação da sociedade e reflectem os princípios do Estado de Direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade.
2. Cada Estado Parte deverá esforçar-se no sentido de estabelecer e promover práticas eficazes destinadas a prevenir a corrupção.
3. Cada Estado Parte deverá esforçar-se no sentido de avaliar regularmente os instrumentos jurídicos e medidas administrativas pertinentes com o fim de verificar se são adequados para prevenir e combater a corrupção.
4. Os Estados Partes deverão, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, colaborar entre si e com as organizações regionais e internacionais pertinentes para promover e desenvolver as medidas referidas no presente artigo. Essa colaboração poderá implicar a participação em programas e projectos internacionais que visam prevenir a corrupção.

Artigo 6º

Órgão ou órgãos de prevenção e luta contra a corrupção

1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, assegurar que haja um ou mais órgãos, se for caso disso, encarregados de prevenir a corrupção através:
(a) Da aplicação das políticas referidas no artigo 5° da presente Convenção e, quando apropriado, da supervisão e coordenação dessa aplicação;
(b) Do aumento e da divulgação dos conhecimentos sobre a prevenção da corrupção.
2. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, conceder ao órgão ou órgãos referidos no n. °1 do presente artigo a necessária independência a fim de que possam de forma eficaz e livres de quaisquer pressões ilícitas desempenhar as suas funções. Deverão ser dotados dos recursos materiais e do pessoal especializado necessários, bem como da formação que o respectivo pessoal poderá precisar para desempenhar as suas funções.
3. Cada Estado Parte deverá comunicar ao Secretário-Geral das Nações Unidas o nome e endereço da autoridade ou autoridades que podem ajudar outros Estados Partes a desenvolver e a aplicar medidas específicas para prevenir a corrupção.

Artigo 7º

Sector público

1. Cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, esforçar-se no sentido de adoptar, manter e reforçar sistemas de recrutamento, contratação, manutenção, promoção e reforma dos funcionários públicos e, quando apropriado, de outros agentes públicos não eleitos:
(a) Que se baseiam em princípios de eficácia e transparência, bem como em critérios objectivos tais como o mérito, a equidade e a aptidão;
(b) Que incluem procedimentos adequados de selecção e de formação de pessoas para cargos públicos considerados especialmente expostos à corrupção e, quando apropriado, a rotatividade nesses cargos;
(c) Que promovem uma remuneração adequada e tabelas de vencimentos equitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento económico do Estado Parte;
(d) Que promovem programas de educação e de formação que lhes permitam satisfazer os requisitos para o correcto, digno e adequado desempenho de funções públicas e os dotem de uma formação especializada e adequada que vise uma maior consciencialização, por parte dos mesmos, dos riscos de corrupção inerentes ao desempenho das suas funções. Esses programas podem fazer referência a códigos ou normas de conduta aplicáveis.

2. Cada Estado Parte deverá também considerar a adopção de medidas legislativas e administrativas adequadas, compatíveis com os objectivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, com o fim de definir critérios para a candidatura e eleição a um mandato público.
3. Cada Estado Parte deverá igualmente considerar a adopção de medidas legislativas e administrativas adequadas, compatíveis com os objectivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, com o fim de aumentar a transparência do financiamento das candidaturas a funções públicas electivas e, se for caso disso, o financiamento dos partidos políticos.
4. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, esforçar-se no sentido de adoptar, manter e reforçar sistemas destinados a promover a transparência e a evitar os conflitos de interesses.

Artigo 8º

Códigos de conduta para os agentes públicos

1. Para combater a corrupção cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, fomentar nomeadamente a integridade, a honestidade e a responsabilidade nos seus agentes públicos.
2. Cada Estado Parte deverá, em especial, esforçar-se no sentido de aplicar, no quadro dos seus próprios sistemas institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correcto, digno e adequado desempenho de funções públicas.
3. Para efeitos da aplicação do disposto no presente artigo, cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, ter em conta as iniciativas relevantes de organizações regionais, inter-regionais e multilaterais, como o Código Quadro de Conduta para os funcionários públicos, anexo à resolução 51/59 da Assembleia-geral, de 12 de Dezembro de 1996.
4. Cada Estado Parte deverá também, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, considerar a instituição de medidas e sistemas destinados a facilitar a comunicação por parte dos agentes públicos às autoridades competentes de actos de corrupção dos quais tomem conhecimento no desempenho das suas funções.
5. Cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, esforçar-se no sentido de estabelecer medidas e sistemas que impõem aos agentes públicos o dever de declarar às autoridades competentes nomeadamente as suas actividades externas, a actividade profissional, os investimentos, activos e presentes ou benefícios substanciais susceptíveis de criar um conflito de interesses no desempenho das suas funções de agente público.
6. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, considerar a adopção de medidas disciplinares ou outras contra os agentes públicos que violam os códigos ou normas definidos de acordo com o presente artigo.

Artigo 9º

Contratação no sector público e gestão das finanças públicas

1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, efectuar as diligências necessárias para introduzir sistemas adequados de contratação assentes na transparência, na concorrência e em critérios objectivos para

a tomada de decisões que sejam eficazes, designadamente, na prevenção da corrupção. Estes sistemas, que na sua aplicação poderão ter em conta limiares adequados, deverão prever nomeadamente:
(a) A divulgação pública de informação sobre os processos de adjudicação e contratos, incluindo informação sobre os convites para concorrer e informação relevante e pertinente sobre a adjudicação de contratos, dando aos potenciais proponentes tempo suficiente para preparar e apresentar as suas propostas;
(b) A definição prévia das condições de participação, incluindo os critérios de selecção e adjudicação bem como as regras relativas ao concurso, e respectiva publicidade;
(c) A utilização de critérios objectivos e predefinidos para a tomada das decisões em matéria de contratação pública, a fim de facilitar a verificação posterior da aplicação correcta das regras ou dos procedimentos;
(d) Um sistema eficaz de auditoria interna, incluindo um sistema eficaz de recurso que assegure o acesso às vias legais de recurso em caso de incumprimento das regras ou dos procedimentos estabelecidos em conformidade com o presente parágrafo;
(e) Quando apropriado, medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal responsável pela contratação, tais como a declaração de interesses no caso de determinados contratos públicos, os procedimentos de selecção e requisitos em matéria de formação.
2. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, adoptar medidas adequadas para promover a transparência e a obrigação de prestar contas na gestão das finanças públicas. Essas medidas deverão incluir nomeadamente:
(a) Procedimentos para a adopção do orçamento nacional;
(b) Informação atempada sobre as receitas e as despesas;
(c) Um sistema de normas de contabilidade e de auditoria, bem como de supervisão conexa;
(d) Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e de controlo interno; e
(e) Quando apropriado, medidas correctivas em caso de incumprimento dos requisitos definidos no presente número.
3. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para preservar a integridade dos livros contabilísticos, dos registos, das demonstrações financeiras ou de outros documentos relativos à despesa e receita públicas, e prevenir a falsificação desses documentos.

Artigo 10º

Informação do público

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar as medidas que entenda necessárias para aumentar a transparência na sua administração pública, incluindo, no que diz respeito à sua organização, ao seu funcionamento e, quando apropriado, aos processos de tomada de decisão. Essas medidas poderão incluir nomeadamente:
(a) A adopção de procedimentos ou de regulamentos que permitem ao público em geral obter, quando apropriado, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de tomada de decisão da sua Administração Pública e, tendo devidamente em

conta a protecção da privacidade e dos dados de carácter pessoal, sobre as decisões e actos jurídicos que lhe dizem respeito;
(b) Quando apropriado, a simplificação de procedimentos administrativos com o fim de facilitar o acesso do público às autoridades competentes responsáveis pela tomada de decisões; e
(c) A publicação de informação, que poderá incluir relatórios regulares sobre os riscos de corrupção na Administração Pública.

Artigo 11º

Medidas relativas ao poder judicial e ao Ministério Público

1. Tendo presente a independência do poder judicial e o seu papel crucial na luta contra a corrupção, cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico e sem prejuízo da independência do poder judicial, adoptar medidas para reforçar a integridade dos seus membros e evitar que os mesmos tenham oportunidade de praticar actos de corrupção. Essas medidas poderão compreender regras relativas à conduta dos membros do poder judicial.
2. Medidas que visam o mesmo objectivo que as adoptadas nos termos do n.º 1 do presente artigo poderão ser introduzidas e aplicadas ao Ministério Público nos Estados Partes em que ele não está integrado no poder judicial mas em que goza de uma independência semelhante à deste.

Artigo 12º

Sector privado

1. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar medidas para prevenir a corrupção que envolve o sector privado, reforçar as normas de contabilidade e auditoria no sector privado e, quando apropriado, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas, em caso de incumprimento dessas medidas.
2. As medidas tendentes a alcançar estes objectivos poderão incluir:
(a) A promoção da cooperação entre os serviços de detecção e de repressão e as entidades privadas pertinentes;
(b) A promoção da elaboração de normas e procedimentos destinados a preservar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluindo códigos de conduta para o correcto, digno e adequado desempenho das actividades económicas bem como para o exercício de todas as profissões pertinentes; e para prevenir conflitos de interesses e promover a aplicação de boas práticas comerciais nas relações entre as empresas, bem como nas relações contratuais destas com o Estado;
(c) A promoção da transparência entre as entidades privadas, incluindo, quando apropriado, através de medidas relativas à identidade das pessoas singulares e colectivas que participam na constituição e gestão de sociedades;
(d) A prevenção do uso abusivo dos procedimentos que regem as entidades privadas, incluindo dos procedimentos para a atribuição de subsídios e a concessão de licenças por parte das autoridades públicas para o exercício de actividades comerciais;

(e) A prevenção de conflitos de interesses, quando apropriado e durante um prazo razoável, através da imposição de restrições ao exercício de actividades profissionais por parte de antigos agentes públicos ou ao emprego de agentes públicos no sector privado após a sua demissão ou reforma, sempre que tais actividades ou emprego estejam directamente relacionados com as funções desempenhadas por ou sob a supervisão desses antigos agentes públicos quando estavam em funções;
(f) A garantia que as empresas privadas, tendo em conta a sua estrutura e dimensão, efectuam um número suficiente de auditorias internas para ajudar a prevenir e a detectar actos de corrupção e que as contas e as demonstrações financeiras obrigatórias dessas empresas privadas são objecto de procedimentos adequados de auditoria e de certificação.
3. A fim de prevenir a corrupção, cada Estado Parte deverá, em conformidade com as suas leis e regulamentos internos, adoptar as medidas necessárias em matéria de conservação dos livros contabilísticos e dos registos, de apresentação das demonstrações financeiras e de normas de contabilidade e auditoria, para proibir que os actos seguintes sejam praticados com o intuito de cometer qualquer uma das infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção:
(a) Elaboração de contabilidade paralela;
(b) Realização de operações paralelas ou insuficientemente identificadas;
(c) Registo de despesas inexistentes;
(d) Registo de elementos do passivo cujo objecto não está correctamente identificado;
(e) Utilização de documentos falsos; e
f) Destruição intencional de documentos de suporte de registos contabilísticos antes do prazo previsto por lei.
4. Cada Estado Parte deverá recusar a dedução fiscal das despesas ocasionadas com o pagamento de subornos, cujo pagamento é um dos elementos constitutivos das infracções estabelecidas em conformidade com os artigos 15º e 16º da presente Convenção e, quando apropriado, de outras despesas efectuadas com o fim de promover actos de corrupção.

Artigo 13º

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte deverá, na medida em que os seus meios o permitirem e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar as medidas adequadas para promover a participação activa de pessoas e grupos que não pertencem ao sector público, tais como a sociedade civil, as organizações não governamentais e organizações locais baseadas nas comunidades, na prevenção e luta contra a corrupção, bem como para a criação de uma maior consciencialização pública para a existência, as causas, a gravidade da corrupção e para a ameaça que ela representa. Esta participação deveria ser reforçada por medidas tais como:
(a) Aumentar a transparência e promover a participação do público nos processos de tomada de decisão;
(b) Assegurar o acesso efectivo do público à informação;
(c) Empreender actividades de informação para o público que o incitem a não tolerar a corrupção, bem como elaborar programas de educação, incluindo programas escolares e universitários;

(d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de procurar, receber, publicar e difundir informação sobre a corrupção. Essa liberdade poderá ser objecto de certas restrições, devendo estas limitar-se àquelas previstas na lei e que sejam necessárias:
(i) ao respeito pelos direitos ou pela reputação dos outros;
(ii) à protecção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.
2. Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas adequadas para assegurar que os órgãos de luta contra a corrupção competentes, referidos na presente Convenção, sejam conhecidos do público e, quando apropriado, que este tenha acesso a eles, com vista à comunicação, incluindo ao abrigo do anonimato, dos factos passíveis de serem considerados infracção nos termos da presente Convenção.

Artigo 14º

Medidas para combater o branqueamento de capitais

1. Cada Estado Parte:

(a) Deverá instituir um regime interno completo de regulamentação e controlo dos bancos e das entidades financeiras não bancárias, incluindo de pessoas singulares ou colectivas que prestam serviços de transferência de dinheiro ou valores, através de mecanismos formais ou informais e, quando se justifique, de outras entidades especialmente susceptíveis de ser utilizadas para fins de branqueamento de capitais, dentro dos limites da sua competência, a fim de prevenir e detectar qualquer forma de branqueamento de dinheiro, sendo que nesse regime as exigências relativas à identificação de clientes e, se for caso disso, dos beneficiários finais, ao registo das operações e à notificação de operações suspeitas devem ser consideradas essenciais;

(b) Deverá garantir, sem prejuízo da aplicação do artigo 46º da presente Convenção, que as autoridades administrativas, reguladoras, as autoridades responsáveis pela detecção e repressão e outras responsáveis pelo combate ao branqueamento de dinheiro (incluindo, quando tal esteja previsto no seu direito interno, as autoridades judiciais), tenham a capacidade de cooperar e trocar informações a nível nacional e internacional, em conformidade com as condições definidas no direito interno, e, para esse fim, considerará a possibilidade de criar um serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de recolha, análise e difusão de informação relativa a eventuais actividades de branqueamento de capitais.

2. Os Estados Partes deverão considerar a aplicação de medidas viáveis para detectar e vigiar os movimentos transfronteiriços de numerário e de títulos negociáveis, no respeito pelas garantias relativas à legítima utilização da informação e sem restringir, por qualquer forma, a circulação de capitais lícitos. Estas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantias elevadas em numerário e títulos negociáveis.
3. Os Estados Partes deverão considerar a adopção de medidas adequadas e viáveis para impor às instituições financeiras, incluindo as que se dedicam à transferência de fundos, a obrigação de:

(a) Incluir nos formulários destinados às transferências electrónicas de fundos e nas mensagens relativas às mesmas informações exactas e úteis sobre o ordenante;

(b) Conservar essas informações em toda a cadeia de pagamentos; e

(c) Submeter a um controlo reforçado as transferências de fundos não acompanhadas de informação completa sobre o ordenante.

4. Ao instituírem, nos termos do presente artigo, um regime interno de regulamentação e controlo, e sem prejuízo do disposto em qualquer outro artigo da presente Convenção, todos os Estados Partes são instados a utilizar como orientação as iniciativas pertinentes adoptadas pelas organizações regionais, inter-regionais e multilaterais para combater o branqueamento de capitais.

5. Os Estados Partes deverão esforçar-se por desenvolver e promover a cooperação à escala mundial, regional, sub-regional e bilateral entre as autoridades judiciais, os serviços de detecção e repressão e as autoridades de regulamentação financeira, a fim de combater o branqueamento de capitais.

Capítulo III

Criminalização, detecção e repressão

Artigo 15º

Corrupção de agentes públicos nacionais

Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente:

(a) A promessa, a oferta ou a entrega, directa ou indirecta, de vantagens indevidas feita a um agente público, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções;

(b) O pedido ou o recebimento, directo ou indirecto, por parte de um agente público de vantagens indevidas, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções.

Artigo 16º

Corrupção de agentes públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas

1. Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente, a promessa, a oferta ou a entrega, directa ou indirecta, de vantagens indevidas feita a um agente público estrangeiro ou funcionário de uma organização internacional pública, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções, tendo em vista obter ou conservar um negócio ou outra vantagem indevida no comércio internacional.

2. Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente, o pedido ou o recebimento, directo ou indirecto, por parte de um agente público ou funcionário de uma organização internacional pública de vantagens

indevidas, para ele ou para outra pessoa ou entidade, a fim de que tal agente pratique ou se abstenha de praticar um acto no exercício das suas funções.

Artigo 17º

Peculato, apropriação ilegítima ou outro desvio de bens por um agente público

Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticados intencionalmente por um agente público, em proveito próprio, de outra pessoa ou entidade, a apropriação ilegítima ou o uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de quaisquer bens, fundos ou valores públicos ou privados, ou qualquer outra coisa de valor que lhe foram entregues em razão das suas funções.

Artigo 18º

Tráfico de influência

Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente:
(a) A entrega, directa ou indirecta, de vantagens indevidas feita a um agente público ou a qualquer outra pessoa, para que tal agente ou pessoa abuse da sua influência, real ou suposta, com o fim de obter de uma administração ou autoridade pública do Estado Parte vantagens indevidas em proveito do instigador da prática do acto ou de qualquer outra pessoa;
(b) O pedido ou o recebimento, directo ou indirecto, por parte de um agente público ou de qualquer outra pessoa, de vantagens indevidas, para si ou para outra pessoa, para que tal agente ou pessoa abuse da sua influência, real ou suposta, com o fim de obter de uma administração ou autoridade pública do Estado Parte vantagens indevidas.

Artigo 19º

Abuso de funções

Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, quando praticado intencionalmente, o uso abusivo das funções ou do cargo, isto é, a prática ou omissão de um acto, em violação das leis, por um agente público no exercício das suas funções, com o fim de obter vantagens indevidas para si, para outra pessoa ou entidade.

Artigo 20º

Enriquecimento ilícito

Sem prejuízo da sua Constituição e dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico, cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, quando praticado intencionalmente, o enriquecimento ilícito, isto é o aumento significativo do património

de um agente público para o qual ele não consegue apresentar uma justificação razoável face ao seu rendimento legítimo.

Artigo 21º

Corrupção no sector privado

Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente, no decurso de actividades económicas, financeiras ou comerciais:
(a) A promessa, a oferta ou a entrega, directa ou indirecta, feita a qualquer pessoa que, a qualquer título, dirija uma entidade do sector privado ou nele trabalhe, de vantagens indevidas para ela ou para terceiros, a fim de que, em violação dos seus deveres, essa pessoa pratique ou se abstenha de praticar um acto.
(b) O pedido ou o recebimento, directo ou indirecto, por parte de qualquer pessoa que, a qualquer título, dirija uma entidade do sector privado ou nele trabalhe, de vantagens indevidas para si ou para terceiros, a fim de que, em violação dos seus deveres, essa pessoa pratique ou se abstenha de praticar um acto.

Artigo 22º

Peculato no sector privado

Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente no decurso de actividades económicas, financeiras ou comerciais, a apropriação ilegítima por parte de uma pessoa que, a qualquer título, dirija uma entidade do sector privado ou nele trabalhe, de quaisquer bens, fundos ou valores privados ou qualquer outra coisa de valor que lhe foram entregues em razão das suas funções.

Artigo 23º

Branqueamento do produto do crime

1. Cada Estado Parte deverá adoptar, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para estabelecer como infracções penais, quando praticadas intencionalmente:
(a) (i) A conversão ou transferência de bens, quando o autor tem conhecimento de que esses bens são produto do crime, com o objectivo de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens ou ajudar qualquer pessoa envolvida na prática da infracção subjacente a furtar-se às consequências jurídicas dos seus actos;
(ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens ou direitos a eles relativos, sabendo o seu autor que esses bens são produto do crime;
(b) De acordo com os conceitos fundamentais do seu sistema jurídico:
(i) A aquisição, a posse ou a utilização de bens, sabendo aquele que os adquire, possui ou utiliza, no momento da recepção, que são produto do crime;
(ii) A participação em qualquer uma das infracções estabelecidas em conformidade com o presente artigo ou qualquer associação, conspiração, tentativa ou cumplicidade com

vista à prática das mesmas, bem como a prestação de auxílio, assistência, facilitação e aconselhamento da prática dessas infracções.
2. Para efeitos da aplicação do n.º 1 do presente artigo:
(a) Cada Estado Parte deverá procurar aplicar o n.º 1 do presente artigo ao maior número possível de infracções subjacentes;
(b) Cada Estado Parte deverá considerar como infracções subjacentes, no mínimo, um conjunto abrangente de infracções penais estabelecidas na presente Convenção;
(c) Para efeitos da alínea b), as infracções subjacentes deverão incluir as infracções praticadas dentro e fora da jurisdição do Estado Parte em causa. No entanto, as infracções praticadas fora da jurisdição de um Estado Parte só deverão constituir infracção subjacente quando o acto correspondente constitui infracção penal à luz do direito interno do Estado em que é praticado e constituiria infracção penal à luz do direito interno do Estado Parte que aplique o presente artigo caso aí tivesse sido cometido;
(d) Cada Estado Parte deverá enviar ao Secretário Geral das Nações Unidas uma cópia ou descrição das suas leis destinadas a dar aplicação ao presente artigo e de qualquer alteração posterior;
(e) Se assim o exigirem os princípios fundamentais do direito interno de um Estado Parte, poderá estabelecer-se que as infracções enunciadas no n.º 1 do presente artigo não sejam aplicáveis às pessoas que tenham cometido a infracção subjacente.

Artigo 24º

Ocultação

Sem prejuízo do disposto no artigo 23º da presente Convenção, cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticadas intencionalmente após a prática de qualquer uma das infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção sem ter participado nelas, a ocultação ou conservação de bens, sabendo a pessoa que esses bens são provenientes de uma das infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção.

Artigo 25º

Obstrução à justiça

Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracções penais, quando praticados intencionalmente:
(a) O recurso à força física, a ameaças ou à intimidação, e a promessa, oferta ou concessão de um benefício indevido para obter um falso testemunho ou para impedir um testemunho ou a apresentação de elementos de prova num processo relacionado com a prática de infracções previstas na presente Convenção;
(b) O recurso à força física, a ameaças ou à intimidação para impedir um funcionário judicial ou policial de exercer os deveres inerentes à sua função relativamente à prática de infracções previstas na presente Convenção. O disposto na presente alínea não prejudica o direito dos Estados Partes de disporem de legislação destinada a proteger outras categorias de agentes públicos.

Artigo 26º

Responsabilidade das pessoas colectivas

1. Cada Estado Parte deverá adoptar, em conformidade com o seu sistema jurídico, as medidas que se revelem necessárias para responsabilizar as pessoas colectivas que participam nas infracções enunciadas na presente Convenção.
2. Em conformidade com o ordenamento jurídico do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas colectivas poderá ser penal, civil ou administrativa.
3. A responsabilidade das pessoas colectivas não obstará à responsabilidade penal das pessoas singulares que tenham praticado as infracções.
4. Cada Estado Parte deverá assegurar que as pessoas colectivas consideradas responsáveis em conformidade com o presente artigo sejam objecto de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas, de natureza penal ou outra, incluindo sanções pecuniárias.

Artigo 27º

Participação e tentativa

1. Cada Parte deverá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, em conformidade com o seu direito interno, a participação a qualquer título, por exemplo como cúmplice, colaborador ou instigador, numa infracção estabelecida de acordo com a presente Convenção.
2. Cada Parte poderá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, em conformidade com o seu direito interno, qualquer tentativa de cometer uma infracção estabelecida de acordo com a presente Convenção.
3. Cada Parte poderá adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, em conformidade com o seu direito interno, a preparação de uma infracção estabelecida de acordo com a presente Convenção.

Artigo 28º

Conhecimento, intenção e motivação enquanto elementos constitutivos de uma infracção

O conhecimento, a intenção ou a motivação, que são necessários enquanto elementos constitutivos de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção, podem ser deduzidos a partir de circunstâncias factuais objectivas.

Artigo 29º

Prescrição

Cada Estado Parte deverá, quando apropriado, nos termos do seu direito interno, fixar um prazo de prescrição longo durante o qual é possível iniciar o procedimento criminal em relação a qualquer uma das infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção e fixar um prazo mais amplo ou prever a suspensão da prescrição sempre que o presumível autor da infracção se furtou à acção da justiça.

Artigo 30º

Procedimentos judiciais, julgamento e sanções

1. Cada Estado Parte deverá sujeitar a prática de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção a sanções que tenham em conta a gravidade dessa infracção.
2. Cada Parte deverá adoptar as medidas que se revelem necessárias para estabelecer ou manter, de acordo com o seu sistema jurídico e os seus princípios constitucionais, um equilíbrio adequado entre quaisquer imunidades ou privilégios jurisdicionais concedidos aos seus agentes públicos no desempenho das suas funções, e a possibilidade, quando necessário, de efectivamente investigar, iniciar o procedimento penal pela sua prática e julgar as infracções estabelecidas de acordo com a presente Convenção.
3. Cada Estado Parte deverá diligenciar para que qualquer poder judicial discricionário conferido pelo seu direito interno e relativo a processos judiciais contra indivíduos pela prática de infracções previstas na presente Convenção seja exercido de forma a optimizar a eficácia das medidas de detecção e de repressão destas infracções, tendo na devida conta a necessidade de exercer um efeito dissuasivo da sua prática.
4. No caso das infracções previstas na presente Convenção, cada Estado Parte deverá adoptar as medidas apropriadas, em conformidade com o seu direito interno, e tendo na devida conta os direitos da defesa, a fim de que as condições a que estão sujeitas as decisões relativas à autorização para aguardar julgamento em liberdade ou ao processo de recurso tenham em consideração a necessidade de assegurar a presença do arguido em todo o procedimento penal posterior.
5. Cada Estado Parte deverá ter em conta a gravidade das infracções em causa quando seja de considerar a possibilidade de uma libertação antecipada ou condicional de pessoas condenadas pela prática dessas infracções.
6. Cada Estado Parte deverá, na medida em que tal seja compatível com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, considerar a criação de procedimentos que permitam à autoridade competente, quando apropriado, demitir, suspender ou transferir um agente público acusado de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção, tendo presente o respeito pelo princípio da presunção de inocência.
7. Quando a gravidade da infracção o justifique, cada Estado Parte deverá, na medida em que tal seja compatível com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, considerar a criação de procedimentos que permitam proibir, por decisão de um tribunal ou por qualquer outro meio adequado, por um prazo definido no seu direito interno, pessoas condenadas pela prática de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção:
a) Do exercício de uma função pública; e
(b) Do exercício de funções numa empresa pertencente, no todo ou em parte, ao Estado.
8. O n.º 1 do presente artigo não deverá prejudicar o exercício do poder disciplinar pelas autoridades competentes sobre os funcionários públicos.
9. Nenhuma das disposições da presente Convenção deverá prejudicar o princípio segundo o qual a definição das infracções nela estabelecidas e dos meios jurídicos de defesa aplicáveis, bem como outros princípios jurídicos que regulem a legalidade das incriminações, são do foro exclusivo do direito interno desse Estado Parte, e segundo o qual as referidas infracções são objecto de procedimento judicial e punidas de acordo com o direito desse Estado Parte.
10. Os Estados Partes deverão esforçar-se por promover a reintegração na sociedade das pessoas condenadas pela prática de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção.

Artigo 31º

Congelamento, apreensão e perda

1. Os Estados Partes deverão adoptar, na medida em que o seu sistema jurídico interno o permita, as medidas que se revelem necessárias para permitir a perda:
(a) Do produto das infracções previstas na presente Convenção ou de bens cujo valor corresponda ao desse produto;
(b) Dos bens, equipamentos e outros instrumentos utilizados ou destinados a ser utilizados na prática das infracções previstas na presente Convenção.
2. Os Estados Partes deverão adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir a identificação, a localização, o congelamento ou a apreensão dos bens referidos no n.º 1 do presente artigo, para efeitos de eventual perda.
3. Cada Estado Parte deverá adoptar, em conformidade com o seu direito interno, as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para regulamentar a gestão por parte das autoridades competentes dos bens congelados, apreendidos ou declarados perdidos, previstos nos números 1 e 2 do presente artigo.
4. Se o produto do crime tiver sido convertido, no todo ou em parte, noutros bens, estes últimos deverão ser objecto das medidas previstas no presente artigo, em substituição do referido produto.
5. Se o produto do crime tiver sido misturado com bens adquiridos legalmente, estes bens deverão, sem prejuízo das competências de congelamento ou apreensão, ser declarados perdidos até ao valor calculado do produto com que foram misturados.
6. As receitas ou outros benefícios obtidos com o produto do crime, os bens nos quais o produto tenha sido transformado ou convertido ou os bens com que tenha sido misturado podem ser objecto também das medidas previstas no presente artigo, da mesma forma e na mesma medida que o produto do crime.
7. Para efeitos do presente artigo e do artigo 55º, cada Estado Parte deverá habilitar os seus tribunais ou outras autoridades competentes para ordenarem a apresentação ou a apreensão de documentos bancários, financeiros ou comerciais. Os Estados Partes não poderão invocar o sigilo bancário para se recusarem a aplicar as disposições do presente número.
8. Os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir que o autor de uma infracção demonstre a proveniência lícita do presumido produto do crime ou de outros bens que possam ser objecto de perda, na medida em que este requisito seja compatível com os princípios do seu direito interno e com a natureza do procedimento judicial ou outros.
9. As disposições do presente artigo não deverão, em circunstância alguma, ser interpretadas de modo a prejudicar os direitos de terceiros de boa-fé.
10. Nenhuma das disposições do presente artigo deverá prejudicar o princípio segundo o qual as medidas nele previstas são definidas e aplicadas em conformidade com o direito interno de cada Estado Parte e segundo as disposições deste direito.

Artigo 32º

Protecção de testemunhas, peritos e vítimas

1. Cada Estado Parte deverá, nos termos do seu sistema jurídico interno e dentro das suas possibilidades, adoptar medidas adequadas para assegurar uma protecção eficaz

contra eventuais actos de represália ou de intimidação às testemunhas e aos peritos que deponham sobre infracções previstas na presente Convenção e, quando apropriado, aos seus familiares ou outras pessoas que lhes sejam próximas.
2. Sem prejuízo dos direitos do arguido, incluindo o direito a um julgamento regular, as medidas referidas no n.º 1 do presente artigo poderão consistir em:
(a) Desenvolver procedimentos que visem a protecção física dessas pessoas, tais como, na medida do necessário e do possível, a mudança de domicílio e, quando apropriado, a proibição ou imposição de restrições à divulgação de informações sobre a sua identidade e paradeiro;
(b) Estabelecer normas em matéria de prova que permitam às testemunhas e aos peritos depor em segurança, nomeadamente autorizando-as a depor com recurso a meios técnicos de comunicação, como o vídeo ou outros meios adequados.
3. Os Estados Partes deverão considerar a celebração de acordos ou outros instrumentos jurídicos com outros Estados para permitir a mudança de domicílio das pessoas referidas no n.º 1 do presente artigo.
4. As disposições do presente artigo deverão aplicar-se também às vítimas, quando forem testemunhas.
5. Cada Estado Parte deverá, sem prejuízo do seu direito interno, assegurar que as opiniões e preocupações das vítimas sejam apresentadas e tomadas em consideração nas fases adequadas do processo penal instaurado contra os autores de infracções, de modo a que não prejudique os direitos da defesa.

Artigo 33º

Protecção das pessoas que dão informações

Cada Estado Parte deverá considerar a incorporação no seu sistema jurídico interno de medidas adequadas para assegurar a protecção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção.

Artigo 34º

Consequências de actos de corrupção

Tendo devidamente em conta os direitos adquiridos de boa fé por terceiros, cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar medidas para enfrentar as consequências da corrupção. Neste contexto, os Estados Partes poderão considerar a corrupção como um factor relevante numa acção judicial, através da qual se pretende obter a anulação ou rescisão de um contrato, a revogação de uma decisão de concessão ou outro acto jurídico análogo ou qualquer outra medida correctiva.

Artigo 35º

Indemnização

Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar as medidas que se revelem necessárias para assegurar às entidades ou pessoas que sofreram prejuízos em consequência da prática de um acto de

corrupção o direito de instaurar uma acção contra os responsáveis por esses prejuízos com o fim de obter uma indemnização.

Artigo 36º

Autoridades especializadas

Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, assegurar que haja um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção através da aplicação da lei. Deverá ser concedida a tais pessoas ou entidades a necessária independência, em conformidade com os princípios fundamentais do sistema jurídico do Estado Parte em causa, a fim de que possam exercer as suas funções de forma eficiente e livre de quaisquer pressões ilícitas. Essas pessoas ou o pessoal dos referidos órgãos deverão ter a formação e os recursos materiais adequados às suas funções.

Artigo 37º

Cooperação com as autoridades competentes para a aplicação da lei

1. Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas adequadas para encorajar as pessoas que participem ou tenham participado na prática de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção a fornecerem informações úteis às autoridades competentes para a investigação e produção de provas, bem como a prestarem ajuda efectiva e concreta às autoridades competentes, susceptível de contribuir para privar os autores da infracção do produto do crime e para recuperar esse produto.
2. Cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade, nos casos pertinentes, de reduzir a pena de que é passível um arguido que coopere de forma substancial na investigação ou no julgamento dos autores de uma infracção prevista na presente Convenção.
3. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, considerar a possibilidade de conceder imunidade a uma pessoa que coopere de forma substancial na investigação ou no julgamento dos autores de uma infracção prevista na presente Convenção.
4. A protecção dessas pessoas deverá ser assegurada nos termos do artigo 32º da presente Convenção.
5. Quando uma das pessoas referidas no n.º 1 do presente artigo se encontre num Estado Parte e possa prestar uma cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes em questão poderão considerar a celebração de acordos, em conformidade com o seu direito interno, relativos à eventual concessão, pelo outro Estado Parte, do tratamento descrito nos números 2 e 3 do presente artigo.

Artigo 38º

Cooperação entre autoridades nacionais

Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas que se revelem necessárias para encorajar, em conformidade com o seu direito interno, a cooperação entre, por um lado, as suas autoridades públicas e os seus agentes públicos e, por outro, as suas autoridades responsáveis pela investigação e pelo procedimento criminal respeitante a infracções penais. Essa cooperação poderá consistir em:

(a) Informar aquelas últimas, por sua própria iniciativa, quando haja motivos razoáveis para supor que uma das infracções estabelecidas em conformidade com os artigos 15°, 21° e 23° da presente Convenção foi praticada; ou
(b) Fornecer, a pedido das mesmas, todas as informações necessárias.

Artigo 39º

Cooperação entre as autoridades nacionais e o sector privado

1. Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas que se revelem necessárias para encorajar, em conformidade com o seu direito interno, a cooperação entre, por um lado, as autoridades nacionais competentes para a investigação e o procedimento judicial e, por outro, as entidades do sector privado, em especial as instituições financeiras, em assuntos relativos à prática de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção.
2. Cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de incentivar os seus cidadãos e outras pessoas que residam habitualmente no seu território a comunicar às autoridades nacionais competentes para a investigação e o procedimento judicial a prática de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção.

Artigo 40º

Sigilo bancário

No caso de investigações criminais internas relativas a infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção, cada Estado Parte deverá assegurar que o seu sistema jurídico interno contenha mecanismos adequados para superar os obstáculos que possam decorrer da aplicação de leis em matéria de sigilo bancário.

Artigo 41º

Registo criminal

Cada Estado Parte poderá adoptar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para ter em conta, nas condições e para os efeitos que entender apropriados, qualquer condenação a que o presumível autor de uma infracção tenha sido sujeito noutro Estado, a fim de utilizar esta informação no âmbito de um processo penal relativo a uma infracção prevista na presente Convenção.

Artigo 42º

Jurisdição

1. Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas que se revelem necessárias para estabelecer a sua competência jurisdicional em relação às infracções estabelecidas na presente Convenção sempre que:

(a) A infracção é praticada no seu território; ou

(b) A infracção é praticada a bordo de um navio que arvore o seu pavilhão ou a bordo de uma aeronave matriculada em conformidade com o seu direito interno no momento em que a referida infracção é praticada.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 4º da presente Convenção, um Estado Parte poderá igualmente estabelecer a sua competência jurisdicional em relação a qualquer uma dessas infracções, sempre que:

(a) A infracção é praticada contra um dos seus cidadãos;

(b) A infracção é praticada por um dos seus cidadãos ou por uma pessoa apátrida residente habitualmente no seu território; ou

c) A infracção é uma das previstas no n.º 1 (b) (ii) do artigo 23º da presente Convenção e for praticada fora do seu território, com a intenção de cometer, no seu território, uma infracção estabelecida em conformidade com o n.º 1 (a) (i) ou (ii) ou (b) (i) do artigo 23º da presente Convenção; ou

d) A infracção é praticada contra o Estado Parte.

3. Para efeitos do artigo 44º da presente Convenção, cada Estado Parte deverá adoptar as medidas que se revelem necessárias para estabelecer a sua competência jurisdicional em relação às infracções abrangidas pela presente Convenção quando o presumível autor se encontre no seu território e o Estado Parte não o extraditar pela única razão de se tratar de um seu cidadão.

4. Cada Estado Parte poderá igualmente adoptar as medidas que se revelem necessárias para estabelecer a sua competência jurisdicional em relação às infracções abrangidas pela presente Convenção quando o presumível autor se encontre no seu território e o Estado Parte não o extraditar.

5. Se um Estado Parte, que exerça a sua competência jurisdicional por força do n.º 1 ou 2 do presente artigo, tiver sido notificado ou tiver tomado conhecimento, por qualquer outra forma, de que um ou vários Estados Partes estão a efectuar uma investigação ou iniciaram diligências ou um procedimento judicial tendo por objecto o mesmo acto, as autoridades competentes destes Estados Partes deverão consultar-se, segundo convenha, para coordenar as suas acções.

6. Sem prejuízo das normas do direito internacional geral, a presente Convenção não deverá excluir o exercício de qualquer competência jurisdicional penal estabelecida por um Estado Parte em conformidade com o seu direito interno.

Capítulo IV

Cooperação internacional

Artigo 43º

Cooperação internacional

1. Os Estados Partes deverão cooperar em matéria penal de acordo com o disposto nos artigos 44º a 50º da presente Convenção. Quando apropriado e em conformidade com o seu sistema jurídico interno, os Estados Partes deverão considerar a concessão de assistência mútua na investigação e em procedimentos relativos a assuntos civis e administrativos relacionados com a corrupção.

2. Em matéria de cooperação internacional, sempre que a dupla incriminação é considerada um requisito, este deverá considerar-se cumprido, independentemente do direito interno do Estado Parte requerido e do Estado Parte requerente subsumir a infracção na mesma categoria de infracções ou a tipificar com a mesma terminologia, se o comportamento que constitui a infracção relativamente à qual foi efectuado o pedido

de auxílio, for qualificado como infracção penal pelo direito interno dos dois Estados Partes.

Artigo 44º

Extradição

1. O presente artigo deverá aplicar-se às infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção no caso em que a pessoa que é objecto do pedido de extradição se encontre no Estado Parte requerido, desde que a infracção pela qual é pedida a extradição seja punível pelo direito interno do Estado Parte requerente e pelo do Estado Parte requerido.
2. Não obstante o disposto no n.º 1 do presente artigo, um Estado Parte cuja lei o permita, poderá conceder a extradição de uma pessoa por qualquer uma das infracções previstas na presente Convenção que não sejam puníveis pelo seu direito interno.
3. Se o pedido de extradição for motivado por várias infracções distintas, das quais pelo menos uma é passível de extradição em virtude do presente artigo e algumas não o são, devido ao tempo de prisão que acarretam, mas estão relacionadas com infracções estabelecidas de acordo com a presente Convenção, o Estado Parte requerido poderá igualmente aplicar o presente artigo às referidas infracções.
4. Cada uma das infracções às quais se aplica o presente artigo deverá ser considerada como uma das infracções passíveis de extradição a ser incluída em qualquer tratado de extradição em vigor entre os Estados Partes. Os Estados Partes comprometem-se a incluir essas infracções como infracções passíveis de extradição em qualquer tratado de extradição que possam vir a celebrar entre si. Um Estado Parte cuja lei o permita e que utilize a presente Convenção como base para a extradição, não deverá considerar nenhuma das infracções estabelecidas de acordo com a presente Convenção como uma infracção política.
5. Se um Estado Parte, que condicione a extradição à existência de um tratado, receber um pedido de extradição de um Estado Parte com o qual não celebrou nenhum tratado de extradição, poderá considerar a presente Convenção como fundamento jurídico da extradição quanto às infracções a que se aplique o presente artigo.
6. O Estado Parte que condicione a extradição à existência de um tratado:

   (a) Deverá no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão à presente Convenção, informar o Secretário-Geral das Nações Unidas se considera a presente Convenção como fundamento jurídico para a cooperação com outros Estados Partes em matéria de extradição; e

   (b) Se não considerar a presente Convenção como fundamento jurídico para a cooperação em matéria de extradição, procurar, se necessário, celebrar tratados de extradição com outros Estados Partes, a fim de aplicar o presente artigo.

7. Os Estados Partes que não condicionem a extradição à existência de um tratado deverão, entre si, considerar as infracções às quais se aplica o presente artigo, como infracções passíveis de extradição.
8. A extradição deverá estar sujeita às condições previstas no direito interno do Estado Parte requerido ou em tratados de extradição aplicáveis, incluindo, nomeadamente, condições relativas à pena mínima requerida para uma extradição e aos motivos pelos quais o Estado Parte requerido pode recusar a extradição.
9. Os Estados Partes deverão, sem prejuízo do seu direito interno, esforçar-se no sentido de acelerar os processos de extradição e simplificar os requisitos com eles relacionados

em matéria de produção de provas, no que se refere às infracções a que se aplica o presente artigo.
10. Sem prejuízo do disposto no seu direito interno e nos tratados de extradição que tenha celebrado, o Estado Parte requerido poderá, a pedido do Estado Parte requerente, se considerar que as circunstâncias o justificam e que existe urgência, ordenar a detenção de uma pessoa, presente no seu território e cuja extradição é pedida, ou adoptar quaisquer outras medidas apropriadas para assegurar a sua presença no processo de extradição.
11. Se um Estado Parte em cujo território se encontre o presumível autor de uma infracção, à qual se aplica o presente artigo, o não extraditar, tendo como único motivo o facto de se tratar de um seu cidadão, deverá, a pedido do Estado Parte requerente, submeter o caso, sem demora excessiva, às suas autoridades competentes para efeitos de procedimento judicial. Essas autoridades deverão tomar a sua decisão e seguir os trâmites do processo da mesma forma que o fariam em relação a qualquer outra infracção considerada grave, à luz do direito interno desse Estado Parte. Os Estados Partes interessados deverão cooperar entre si, nomeadamente em matéria processual e probatória, para assegurar a eficácia dos referidos actos judiciais.
12. Sempre que um Estado Parte, por força do seu direito interno, apenas estiver autorizado a extraditar ou, por qualquer outra forma, entregar um dos seus cidadãos na condição de que essa pessoa seja restituída ao mesmo Estado Parte para cumprir a pena a que tenha sido condenada na sequência do processo ou do procedimento que originou o pedido de extradição ou de entrega, e quando este Estado Parte e o Estado Parte requerente concordarem em relação a essa opção e a outras condições que considerem apropriadas, a extradição ou entrega condicional será suficiente para dar cumprimento à obrigação contida no n.º 11 do presente artigo.
13. Se a extradição, pedida para efeitos de execução de uma pena, for recusada porque a pessoa objecto desse pedido é um cidadão do Estado Parte requerido, este, se o seu direito interno o permitir e em conformidade com o estipulado nesse direito, deverá, a pedido do Estado Parte requerente, considerar a possibilidade de dar execução à pena que foi aplicada em conformidade com o direito do Estado Parte requerente ou ao tempo que dessa pena faltar cumprir.
14. A qualquer pessoa que seja objecto de um processo respeitante a uma das infracções às quais se aplica o presente artigo deverá ser garantido um tratamento equitativo em todas as fases do processo, incluindo o gozo de todos os direitos e garantias previstos no direito interno do Estado Parte em cujo território se encontra.
15. Nenhuma disposição da presente Convenção deverá ser interpretada no sentido de que impõe uma obrigação de extraditar, se o Estado Parte requerido tiver fortes razões para supor que o pedido foi apresentado com o fim de iniciar um procedimento criminal contra ou punir uma pessoa em razão do seu sexo, raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opiniões políticas, ou que a satisfação daquele pedido provocaria um prejuízo a essa pessoa por alguma destas razões.
16. Os Estados Partes não poderão recusar um pedido de extradição tendo por único motivo o facto de a infracção envolver também questões fiscais.
17. Antes de recusar a extradição, o Estado Parte requerido deverá, se for caso disso, consultar o Estado Parte requerente, a fim de lhe dar a mais ampla oportunidade de apresentar os motivos e fornecer as informações em que estes se baseiam.
18. Os Estados Partes deverão procurar celebrar acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, com o objectivo de permitir a extradição ou de aumentar a sua eficácia.

Artigo 45º

Transferência de pessoas condenadas

Os Estados Partes poderão considerar a celebração de acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, relativos à transferência para o seu território de pessoas condenadas a penas de prisão ou outras penas privativas de liberdade decorrentes da prática das infracções previstas na presente Convenção, para que aí cumpram o tempo que da pena faltar cumprir.

Artigo 46º

Auxílio judiciário mútuo

1. Os Estados Partes deverão prestar-se mutuamente todo o auxílio judiciário possível no âmbito de investigações, processos e procedimentos judiciais relativos às infracções previstas pela presente Convenção.
2. Deverá ser prestado todo o auxílio judiciário possível, tanto quanto o permitam as leis, tratados, acordos e outros instrumentos jurídicos pertinentes do Estado Parte requerido, no âmbito de investigações, processos e procedimentos judiciais relativos a infracções pelas quais possa ser considerada responsável uma pessoa colectiva no Estado Parte requerente, em conformidade com o artigo 26º da presente Convenção.
3. O auxílio judiciário que deverá ser prestado nos termos do presente artigo pode ser solicitado para os seguintes efeitos:

(a) Recolha de testemunhos ou depoimentos;
(b) Notificação de actos judiciais;
(c) Realização de buscas, apreensões e congelamentos;
(d) Exame de objectos e locais;
(e) Fornecimento de informações, produção de elementos de prova e elaboração de pareceres de peritos;
(f) Fornecimento de originais ou de cópias certificadas de documentos e de processos pertinentes, incluindo documentos administrativos, bancários, financeiros ou comerciais e documentos de empresas;
(g) Identificação ou localização dos produtos do crime, bens, instrumentos ou outros elementos para fins probatórios;
(h) Facilitação da comparência voluntária de pessoas no Estado Parte requerente;
(i) Prestação de qualquer outro tipo de assistência compatível com o direito interno do Estado Parte requerido;
(j) Identificação, congelamento e localização dos produtos do crime, em conformidade com o disposto no capítulo V da presente Convenção;
(k) Recuperação de activos, em conformidade com o disposto no capítulo V da presente Convenção.

4. Sem prejuízo do seu direito interno, as autoridades competentes de um Estado Parte poderão, sem pedido prévio, comunicar informações relativas a questões penais a uma autoridade competente de outro Estado Parte, se considerarem que estas informações poderão contribuir para que ela proceda ou conclua com êxito investigações e processos penais, ou permitir a este último Estado Parte formular um pedido ao abrigo da presente Convenção.
5. A comunicação de informações em conformidade com o n.º 4 do presente artigo será efectuada sem prejuízo das investigações e dos processos penais no Estado cujas

autoridades competentes fornecem as informações. As autoridades competentes que recebam estas informações deverão satisfazer qualquer pedido no sentido de manter confidenciais as referidas informações, mesmo que temporariamente, ou de restringir a sua utilização. Todavia, tal não deverá impedir o Estado Parte que receba as informações de revelar, no decurso do processo judicial, informações que ilibem o arguido. Neste último caso, o Estado Parte que recebeu as informações deverá avisar o Estado Parte que as comunicou antes de as revelar e, se lhe for pedido, consultará este último. Se, num caso excepcional, não for possível uma comunicação prévia, o Estado Parte que recebeu as informações deverá dar conhecimento da divulgação, sem demora, ao Estado Parte que as tenha comunicado.

6. As disposições do presente artigo em nada prejudicam as obrigações decorrentes de qualquer outro tratado, bilateral ou multilateral, que regule, ou venha a regular, no todo ou em parte, o auxílio judiciário.

7. Os números 9 a 29 do presente artigo deverão ser aplicados aos pedidos feitos em conformidade com o presente artigo, no caso de os Estados Partes em questão não estarem vinculados por um tratado de auxílio judiciário. Se os referidos Estados Partes estiverem vinculados por um tal tratado, as disposições correspondentes desse tratado deverão ser aplicadas, a menos que os Estados Partes concordem em aplicar, em seu lugar, as disposições dos números 9 a 29 do presente artigo. Os Estados Partes são fortemente encorajados a aplicar estes números, se facilitarem a cooperação.

8. Os Estados Partes não poderão invocar o sigilo bancário para recusar o auxílio judiciário previsto no presente artigo.

9. (a) Ao dar seguimento, ao abrigo do presente artigo, a um pedido de auxílio na ausência de dupla incriminação, um Estado Parte requerido deverá ter em conta o objecto da presente Convenção conforme definido no artigo 1º;

(b) Os Estados Partes poderão invocar a ausência de dupla incriminação para recusar o auxílio judiciário previsto no presente artigo. No entanto, um Estado Parte requerido, quando tal seja compatível com os conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, deverá prestar o auxílio que não implique uma acção coerciva. Esse auxílio poderá ser recusado quando os pedidos envolvem questões menores ou questões para as quais a cooperação ou o auxílio pedido podem ser obtidos com base noutras disposições da presente Convenção;

(c) Cada Estado Parte poderá considerar a adopção de medidas que se revelem necessárias que lhe permitam prestar um auxílio mais amplo de acordo com o presente artigo, na ausência de dupla incriminação.

10. Qualquer pessoa detida ou a cumprir pena no território de um Estado Parte, cuja presença seja requerida num outro Estado Parte para efeitos de identificação, testemunho ou contribuição por qualquer outra forma para a obtenção de provas no âmbito de investigações, processos ou outros actos judiciais relativos às infracções previstas na presente Convenção, poderá ser objecto de uma transferência, se estiverem reunidas as seguintes condições:

(a) Se a pessoa, devidamente informada, der o seu livre consentimento;

(b) Se as autoridades competentes dos dois Estados Partes em questão derem o seu consentimento, sob reserva das condições que estes Estados Partes possam considerar convenientes.

11. Para efeitos do n.º 10 do presente artigo:

(a) O Estado Parte para o qual a transferência da pessoa é efectuada terá o poder e a obrigação de a manter detida, salvo pedido ou autorização em contrário do Estado Parte do qual a pessoa foi transferida;

(b) O Estado Parte para o qual a transferência é efectuada deverá cumprir prontamente a obrigação de entregar a pessoa à guarda do Estado Parte do qual foi transferida, em conformidade com o que tenha sido previamente acordado ou com o que as autoridades competentes dos dois Estados Partes tenham decidido;
(c) O Estado Parte para o qual é efectuada a transferência não poderá exigir do
Estado Parte do qual a transferência foi efectuada que instaure um processo de extradição para que a pessoa lhe seja entregue;
(d) O período de tempo que a pessoa em questão estiver detida no Estado Parte para o qual é transferida é contado para o cumprimento da pena que lhe tenha sido aplicada no Estado Parte do qual foi transferida.

12. A menos que o Estado Parte do qual a pessoa deverá ser transferida, ao abrigo dos números 10 e 11 do presente artigo, esteja de acordo, essa pessoa, seja qual for a sua nacionalidade, não deverá ser objecto de processo judicial, nem ser detida, punida ou sujeita a outras restrições à sua liberdade de movimentos no território do Estado Parte para o qual seja transferida, devido a actos, omissões ou condenações anteriores à sua partida do território do Estado Parte do qual foi transferida.
13. Cada Estado Parte deverá designar uma autoridade central que terá a responsabilidade e o poder de receber pedidos de auxílio judiciário, bem como de os executar ou transmitir às autoridades competentes para execução. Se um Estado Parte possuir uma região ou um território especial dotado de um sistema de cooperação judiciária diferente, poderá designar uma autoridade central distinta, que terá a mesma função para a referida região ou território. As autoridades centrais deverão assegurar a célere e correcta execução ou transmissão dos pedidos recebidos. Quando a autoridade central transmitir o pedido a uma autoridade competente para a execução, deverá encorajar a execução célere e correcta do pedido por parte desta autoridade. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá ser notificado da autoridade central designada para este efeito no momento em que cada Estado Parte depositar os seus instrumentos de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão à presente Convenção. Os pedidos de auxílio judiciário e qualquer comunicação com eles relacionada deverão ser transmitidos às autoridades centrais designadas pelos Estados Partes. A presente disposição não prejudica o direito de qualquer Estado Parte exigir que estes pedidos e comunicações lhe sejam remetidos por via diplomática e, em caso de urgência, se os Estados Partes nisso acordarem, através da Organização Internacional de Polícia Criminal, se tal for possível.
14. Os pedidos deverão ser enviados por escrito ou, se possível, por qualquer outro meio que possa produzir um documento escrito, numa língua que seja aceite pelo Estado Parte requerido, em condições que permitam a esse Estado Parte verificar a sua autenticidade. A língua ou as línguas aceites por cada Estado Parte deverão ser notificadas ao Secretário-Geral das Nações Unidas no momento em que o Estado Parte em questão depositar os seus instrumentos de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão à presente Convenção. Em caso de urgência, e se os Estados Partes nisso acordarem, os pedidos poderão ser feitos oralmente, mas deverão ser imediatamente confirmados por escrito.
15. Um pedido de auxílio judiciário deverá conter as seguintes informações:
(a) A designação da autoridade requerente;
(b) O objecto e a natureza da investigação, dos processos ou outros actos judiciais a que se refere o pedido, bem como o nome e as funções da autoridade competente;

(c) O resumo dos factos relevantes, salvo no caso dos pedidos efectuados para efeitos de notificação de actos judiciais;
(d) A indicação da assistência pretendida e pormenores de qualquer procedimento especifico que o Estado Parte requerente deseje ver aplicado;
(e) Caso seja possível, a identidade, o endereço e a nacionalidade de qualquer pessoa visada; e
(f) O fim para o qual são pedidos os elementos, as informações ou as medidas.
16. O Estado Parte requerido poderá solicitar informações adicionais, quando tal se afigure necessário à execução do pedido, em conformidade com o seu direito interno, ou quando tal possa facilitar a execução do mesmo.
17. Qualquer pedido deverá ser executado em conformidade com o direito interno do Estado Parte requerido e, na medida em que não contrarie este direito e seja possível, em conformidade com os procedimentos especificados no pedido.
18. Se for possível e em conformidade com os princípios fundamentais do direito interno, quando uma pessoa que se encontre no território de um Estado Parte deva ser ouvida como testemunha ou como perito pelas autoridades judiciais de outro Estado Parte, o primeiro Estado Parte poderá, a pedido do outro, autorizar a sua audição por videoconferência, se não for possível ou desejável que a pessoa compareça no território do Estado Parte requerente. Os Estados Partes poderão acordar em que a audição seja conduzida por uma autoridade judiciária do Estado Parte requerente e que a ela assista uma autoridade judiciária do Estado Parte requerido.
19. O Estado Parte requerente não deverá comunicar nem utilizar as informações ou os elementos de prova fornecidos pelo Estado Parte requerido para efeitos de investigações, processos ou procedimentos judiciais diferentes dos mencionados no pedido sem o consentimento prévio do Estado Parte requerido. O disposto neste número não deverá impedir o Estado Parte requerente de revelar, durante o processo, informações ou elementos de prova que ilibem o arguido. Neste último caso, o Estado Parte requerente deverá avisar, antes da divulgação, o Estado Parte requerido e, se tal lhe for pedido, consultar este último. Se, num caso excepcional, não for possível uma comunicação prévia, o Estado Parte requerente deverá sem demora informar o Estado Parte requerido da divulgação.
20. O Estado Parte requerente poderá exigir que o Estado Parte requerido mantenha confidenciais o pedido e o seu conteúdo, salvo na medida do que for necessário para o executar. Se o Estado Parte requerido não puder satisfazer esta exigência, deverá sem demora informar o Estado Parte requerente.
21. O auxílio judiciário poderá ser recusado se:
(a) O pedido não for feito em conformidade com o disposto no presente artigo;
(b) O Estado Parte requerido considerar que a execução do pedido é susceptível de pôr em causa a sua soberania, a sua segurança, a sua ordem pública ou outros interesses essenciais;
(c) O direito interno do Estado Parte requerido proibir as suas autoridades de executarem as providências solicitadas em relação a uma infracção análoga que fosse objecto de uma investigação, de um processo ou procedimento judicial no âmbito da sua própria competência;
(d) A aceitação do pedido contrariar o sistema jurídico do Estado Parte requerido no que se refere ao auxílio judiciário.
22. Os Estados Partes não poderão recusar um pedido de auxílio judiciário tendo por único motivo o facto de a infracção envolver também questões fiscais.
23. Qualquer recusa de auxílio judiciário deverá ser fundamentada.

24. O Estado Parte requerido deverá executar o pedido de auxílio judiciário tão prontamente quanto possível e ter em conta, na medida do possível, todos os prazos sugeridos pelo Estado Parte requerente, os quais são justificados, de preferência no pedido. O Estado Parte requerente poderá efectuar pedidos razoáveis de informações sobre o estado e andamento das medidas adoptadas pelo Estado Parte requerido para satisfazer o seu pedido. O Estado Parte requerido deverá responder aos pedidos razoáveis do Estado Parte requerente quanto ao andamento das diligências solicitadas. Quando a assistência pedida deixar de ser necessária, o Estado Parte requerente deverá sem demora informar o Estado Parte requerido desse facto.
25. O auxílio judiciário poderá ser adiado pelo Estado Parte requerido por interferir com uma investigação, processos ou outros actos judiciais em curso.
26. Antes de recusar um pedido ao abrigo do n.º 21 do presente artigo ou de adiar a sua execução ao abrigo do n.º 25, o Estado Parte requerido deverá estudar com o Estado Parte requerente a possibilidade de prestar o auxílio sob reserva das condições que considere necessárias. Se o Estado Parte requerente aceitar o auxílio nessas condições, deverá respeitá-las.
27. Sem prejuízo da aplicação do n.º 12 do presente artigo, uma testemunha, um perito ou outra pessoa que, a pedido do Estado Parte, aceite depor num processo ou colaborar numa investigação, em processos ou em outros actos judiciais no território do Estado Parte requerente, não deverá ser objecto de processo, nem detida, punida ou sujeita a outras restrições à sua liberdade pessoal neste território, devido a actos, omissões ou condenações anteriores à sua partida do território do Estado Parte requerido. Esta imunidade cessa quando a testemunha, o perito ou a referida pessoa, tendo tido, durante um período de quinze dias consecutivos ou qualquer outro período acordado pelos Estados Partes, a contar da data em que recebeu a comunicação oficial de que a sua presença já não era exigida pelas autoridades judiciais, a possibilidade de deixar o território do Estado Parte requerente, nele tenha voluntariamente permanecido ou, tendo-o deixado, a ele tenha regressado de livre vontade.
28. As despesas relacionadas com a execução de um pedido deverão ser suportadas pelo Estado Parte requerido, salvo se os Estados Partes envolvidos tiverem acordado de forma diferente. Quando venham a revelar-se necessárias despesas significativas ou extraordinárias para executar o pedido, os Estados Partes deverão consultar-se para fixar as condições segundo as quais o pedido deverá ser executado, bem como o modo como as despesas deverão ser assumidas.
29. O Estado Parte requerido:
(a) Deverá fornecer ao Estado Parte requerente cópias dos processos, documentos ou informações administrativas que estejam em seu poder e que, por força do seu direito interno, estejam acessíveis ao público;
(b) Poderá, se assim o entender, fornecer ao Estado Parte requerente, na íntegra ou nas condições que considere apropriadas, cópias de todos os processos, documentos ou informações que estejam na sua posse e que, por força do seu direito interno, não estejam acessíveis ao público.
30. Os Estados Partes, se necessário, deverão considerar a possibilidade de celebrarem acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, que favoreçam os objectivos e as disposições do presente artigo, reforçando-as ou tornando-as mais eficazes.

Artigo 47º

Transferência de processos penais

Os Estados Partes deverão considerar a possibilidade de transferirem mutuamente os processos relativos a uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção, nos casos em que essa transferência seja considerada necessária no interesse da boa administração da justiça e, em especial, quando estejam envolvidas várias jurisdições, a fim de centralizar a instrução dos processos.

Artigo 48º

Cooperação entre as autoridades competentes para a aplicação da lei

1. Os Estados Partes deverão cooperar estreitamente, em conformidade com os respectivos sistemas jurídicos e administrativos, a fim de reforçar a eficácia das medidas de controlo do cumprimento da lei destinadas a combater as infracções previstas na presente Convenção. Em concreto, cada Estado Parte deverá adoptar medidas eficazes para:
(a) Reforçar ou, se necessário, criar canais de comunicação entre as suas autoridades, organismos e serviços competentes, para facilitar a rápida e segura troca de informações sobre todos os aspectos das infracções previstas na presente Convenção, incluindo, se os Estados Partes envolvidos o considerarem apropriado, ligações com outras actividades criminosas;
(b) Cooperar com outros Estados Partes na condução de investigações relativas a infracções previstas na presente Convenção, quando se trate dos seguintes aspectos:
(i) Identidade, paradeiro e actividades de pessoas suspeitas de implicação nessas infracções, bem como a localização de outras pessoas envolvidas;
(ii) Circulação do produto do crime ou dos bens provenientes da prática dessas infracções;
(iii) Circulação de bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados a ser utilizados na prática dessas infracções;
(c) Fornecer, se for caso disso, os elementos ou as quantidades de substâncias necessárias para fins de análise ou de investigação;
(d) Trocar, se for caso disso, informações com outros Estados Partes sobre os meios e métodos específicos utilizados para praticar as infracções previstas na presente Convenção, incluindo o uso de identidades falsas, de documentos falsificados, alterados ou falsos e outros meios de ocultação das suas actividades;
(e) Facilitar uma coordenação eficaz entre as autoridades, organismos e serviços competentes e promover o intercâmbio de pessoal e de peritos, incluindo, sob reserva da existência de acordos ou outros instrumentos jurídicos bilaterais entre os Estados Partes envolvidos, a designação de oficiais de ligação;
(f) Trocar informações e coordenar as medidas administrativas e outras, tendo em vista detectar o mais rapidamente possível as infracções previstas na presente Convenção.
2. Com vista à aplicação da presente Convenção, os Estados Partes deverão considerar a celebração de acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, que prevejam uma cooperação directa entre as respectivas autoridades competentes para a aplicação da lei e, quando tais acordos ou outros instrumentos jurídicos já existam, e a sua alteração. Na ausência de tais acordos ou outros instrumentos jurídicos entre os

Estados Partes envolvidos, estes últimos poderão basear-se na presente Convenção para instituir uma cooperação policial relativa às infracções previstas na presente Convenção. Sempre que tal se justifique, os Estados Partes deverão utilizar plenamente os acordos ou outros instrumentos jurídicos, incluindo as organizações internacionais ou regionais, para intensificar a cooperação entre as respectivas autoridades competentes para a aplicação da lei.
3. Os Estados Partes deverão esforçar-se no sentido de cooperar, na medida das suas possibilidades, para combater as infracções previstas na presente Convenção praticadas com recurso a meios tecnológicos modernos.

Artigo 49º

Investigações conjuntas

Os Estados Partes deverão considerar a celebração de acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, por força dos quais, relativamente às matérias que são objecto de investigações, de processos ou de procedimentos judiciais num ou em vários Estados, as autoridades competentes envolvidas podem criar equipas de investigação conjuntas. Na ausência desses acordos ou outros instrumentos jurídicos, as investigações conjuntas podem ser decididas numa base casuística. Os Estados Partes em causa deverão assegurar que a soberania do Estado Parte em cujo território decorre a investigação seja plenamente respeitada.

Artigo 50º

Técnicas especiais de investigação

1. A fim de combater eficazmente a corrupção, cada Estado Parte, na medida em que os princípios fundamentais do seu sistema jurídico o permitam e em conformidade com as condições definidas no seu direito interno, deverá, de acordo com as suas possibilidades, adoptar as medidas que se revelem necessárias para possibilitar às suas autoridades competentes o recurso apropriado, no seu território, a entregas controladas e, quando o considere adequado, a outras técnicas especiais de investigação, como a vigilância electrónica ou outras formas de vigilância e as acções encobertas, e para permitam a admissibilidade no tribunal das provas obtidas através desses meios.
2. Para efeitos de investigação sobre as infracções previstas na presente Convenção, os Estados Partes são encorajados a celebrar, se necessário, acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, apropriados para recorrer às técnicas especiais de investigação, no âmbito da cooperação internacional. Esses acordos ou outros instrumentos jurídicos deverão ser celebrados e aplicados sem prejuízo do princípio da igualdade soberana dos Estados e deverão ser executados em estrita conformidade com as disposições neles contidas.
3. Na ausência dos acordos ou outros instrumentos jurídicos referidos no n.º 2 do presente artigo, as decisões de recorrer a técnicas especiais de investigação a nível internacional deverão ser tomadas caso a caso e poderão, se necessário, ter em conta acordos financeiros relativos ao exercício de jurisdição pelos Estados Partes interessados.
4. O recurso às entregas controladas a nível internacional pode, com autorização dos Estados Partes envolvidos, incluir métodos, tais como, a intercepção de mercadorias ou

de fundos e a autorização de prosseguir o seu encaminhamento, sem alteração ou após subtracção ou substituição, no todo ou em parte, dessas mercadorias ou desses fundos.

Capítulo V

Recuperação de activos

Artigo 51º

Disposição geral

A restituição de activos em conformidade com o presente capítulo é um princípio fundamental da presente Convenção, e os Estados Partes deverão conceder-se a mais ampla cooperação e assistência neste domínio.

Artigo 52º

Prevenção e detecção de transferências do produto do crime

1. Sem prejuízo do artigo 14º da presente Convenção, cada Estado Parte deverá, em conformidade com o seu direito interno, adoptar as medidas que se revelem necessárias para impor às instituições financeiras sob a sua jurisdição a obrigação de verificar a identidade dos clientes, adoptar medidas razoáveis para verificar a identidade dos beneficiários de fundos depositados em contas que movimentam elevadas quantias, bem como para submeter a um controlo reforçado as contas que pessoas que desempenham, ou desempenharam, funções públicas importantes e respectivos familiares e colaboradores próximos procuram, por si ou interposta pessoa, abrir ou manter. Esse controlo reforçado deverá ser razoavelmente concebido para detectar transacções suspeitas para efeitos de comunicação às autoridades competentes, não devendo ser interpretado como um meio de desencorajar ou proibir as instituições financeiras de estabelecer relações de negócio com clientes legítimos.
2. A fim de facilitar a aplicação das medidas previstas no n.º 1 do presente artigo, cada Estado Parte deverá, em conformidade com o seu direito interno e inspirando-se nas iniciativas relevantes das organizações regionais, interregionais e multilaterais envolvidas na luta contra o branqueamento de capitais:
(a) Publicar linhas directrizes sobre os tipos de pessoas singulares ou colectivas cujas contas as instituições financeiras sob a sua jurisdição deverão submeter a um controlo reforçado, os tipos de contas e de operações que deverão ser objecto de uma atenção particular, bem como sobre as medidas adequadas a adoptar relativamente à abertura, manutenção e registo dessas contas; e

(b) Quando apropriado, a pedido de um outro Estado Parte ou por sua própria iniciativa, notificar às instituições financeiras sob a sua jurisdição a identidade das pessoas singulares ou colectivas cujas contas essas instituições deverão submeter a um controlo reforçado, para além daquelas que as instituições financeiras poderão de outro modo identificar.
3. No contexto do n.º 2 (a) do presente artigo, cada Estado Parte deverá adoptar medidas para assegurar que as suas instituições financeiras conservem, durante um prazo adequado, registos adequados das contas e operações que envolvam as pessoas referidas no n.º1 do presente artigo. Esses registos deveriam, no mínimo, conter informações sobre a identidade do cliente e, na medida do possível, do beneficiário final.
4. A fim de prevenir e detectar transferências do produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção, cada Estado Parte deverá adoptar medidas adequadas e eficazes para impedir, com a ajuda dos seus organismos de regulamentação e supervisão, o estabelecimento de bancos que não têm qualquer presença física e que não se encontram integrados num grupo financeiro regulamentado. Além disso, os Estados Partes poderão impor às suas instituições financeiras o dever de se recusar a estabelecer ou manter relações de correspondência com essas entidades e de abster-se de estabelecer relações com instituições financeiras estrangeiras que permitem que as suas contas sejam utilizadas por bancos que não têm qualquer presença física e que não se encontram integrados num grupo financeiro regulamentado.
5. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com o seu direito interno, considerar a criação de sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os agentes públicos adequados e de prever sanções adequadas em caso de incumprimento. Cada Estado Parte deverá também considerar a adopção de medidas que se revelem necessárias para permitir às suas autoridades competentes partilharem essa informação com as autoridades competentes de outros Estados Partes sempre que a mesma seja necessária para investigar, reivindicar e recuperar o produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção.
6. Cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas que se revelem necessárias para, de acordo com o seu direito interno, impor aos agentes públicos adequados, que tenham algum direito ou o poder de assinatura ou de qualquer outra natureza sobre uma conta financeira num país estrangeiro o dever de comunicar essa relação às autoridades competentes e de conservar registos adequados relativos a essas contas. Essas medidas deverão também prever sanções adequadas em caso de incumprimento.

Artigo 53º

Medidas para a recuperação directa de bens

Cada Estado Parte deverá, em conformidade com o seu direito interno:
(a) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir a um outro Estado Parte instaurar nos seus tribunais uma acção civil para o reconhecimento da titularidade ou do direito de propriedade sobre bens adquiridos através da prática de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção;
(b) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir aos seus tribunais determinar que os autores de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção indemnizem o Estado Parte lesado pelo prejuízo sofrido em consequência da prática dessas infracções; e

(c) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir aos seus tribunais ou autoridades competentes, quando tenham de decidir da perda, reconhecer o direito de propriedade legítimo reivindicado por um outro Estado Parte sobre bens adquiridos através da prática de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção.

Artigo 54º

Mecanismos de recuperação de bens através da cooperação internacional para efeitos de perda

1. A fim de prestar auxílio judiciário nos termos do artigo 55° da presente Convenção em relação aos bens adquiridos através da prática de uma infracção estabelecida em conformidade com a presente Convenção ou utilizados na prática dessa infracção, cada Estado Parte deverá, em conformidade com o seu direito interno:
(a) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir às suas autoridades competentes executar uma decisão de perda emitida por um tribunal de um outro Estado Parte;
(b) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir às suas autoridades competentes, nos casos que relevam da sua competência, declarar a perda desses bens de origem estrangeira, julgando uma infracção de branqueamento de capitais ou outra que releve da sua competência, ou seguindo outros procedimentos autorizados pelo seu direito interno; e
(c) Considerar a adopção de medidas que se revelem necessárias para permitir a declaração de perda desses bens na ausência de sentença criminal quando contra o autor da infracção não pode ser instaurado um procedimento criminal em razão de falecimento, fuga, ausência ou noutros casos apropriados.
2. A fim de prestar auxílio judiciário na sequência de um pedido efectuado nos termos do n.º 2 do artigo 55°, cada Estado Parte deverá, em conformidade com o seu direito interno:
(a) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir às suas autoridades competentes congelar ou apreender bens, por decisão de congelamento ou apreensão emitida por um tribunal ou outra autoridade competente do Estado Parte requerente, a qual constitui para o Estado Parte requerido fundamento razoável para supor que há motivos suficientes para tomar essas medidas e que os bens serão eventualmente objecto de uma decisão de perda para efeitos do n.º 1 (a) do presente artigo;
(b) Adoptar as medidas que se revelem necessárias para permitir às suas autoridades competentes congelar ou apreender bens com base num pedido que constitui para o Estado Parte requerido fundamento razoável para supor que há motivos suficientes para tomar essas medidas e que os bens serão eventualmente objecto de uma decisão de perda para efeitos do n.º 1 (a) do presente artigo; e
(c) Considerar a adopção de medidas suplementares para permitir às suas autoridades competentes conservar os bens com vista à declaração de perda dos mesmos, com base por exemplo na detenção decretada ou acusação deduzida no estrangeiro em relação à sua aquisição.

Artigo 55º

Cooperação internacional para efeitos de perda

1. Na medida em que o seu sistema jurídico interno o permita, um Estado Parte que tenha recebido de outro Estado Parte competente para conhecer de uma infracção prevista na presente Convenção, um pedido de perda do produto do crime, bens, equipamentos ou outros instrumentos referidos no n.º 1 do artigo 31º da presente Convenção, que se encontrem no seu território, deverá:
(a) Transmitir o pedido às suas autoridades competentes, a fim de obter uma declaração de perda e proceder à sua execução, quando for caso disso; ou
b) Transmitir às suas autoridades competentes, para que seja executada conforme o solicitado, a decisão de perda emitida por um tribunal situado no território do Estado Parte requerente, em conformidade com o n.º1 do artigo 31º e do n.º1 (a) do artigo 54º da presente Convenção em relação ao produto do crime, bens, equipamentos ou outros instrumentos referidos no n.º1 do artigo 31º que se encontrem no território do Estado Parte requerido.
2. Quando um pedido for feito por outro Estado Parte competente para conhecer de uma infracção prevista na presente Convenção, o Estado Parte requerido deverá tomar medidas para identificar, localizar, congelar ou apreender o produto do crime, os bens, os equipamentos ou os outros instrumentos referidos no n.º1 do artigo 31º da presente Convenção, com vista a uma eventual perda que venha a ser ordenada, seja pelo Estado Parte requerente, seja, na sequência de um pedido formulado ao abrigo do n.º1 do presente artigo, pelo Estado Parte requerido.
3. As disposições do artigo 46º da presente Convenção aplicam-se mutatis mutandis ao presente artigo. Para além das informações referidas no n.º15 do artigo 46º, os pedidos feitos em conformidade com o presente artigo deverão conter:
(a) Quando o pedido for feito ao abrigo do n.º1 (a) do presente artigo, uma relação dos bens que deverão ser declarados perdidos, incluindo, na medida do possível, a sua localização e, quando seja relevante, o valor estimado dos bens e uma exposição dos factos em que o Estado Parte requerente se baseia, que permita ao Estado Parte requerido obter uma declaração de perda em conformidade com o seu direito interno;
(b) Quando o pedido for feito ao abrigo do n.º1 (b) do presente artigo, uma cópia legalmente admissível da declaração de perda emitida pelo Estado Parte requerente em que se baseia o pedido, uma exposição dos factos e informações sobre os termos em que é pedida a execução da decisão, uma declaração que especifica as medidas tomadas pelo Estado Parte requerente para notificar devidamente os terceiros de boa fé e assegurar um procedimento regular, bem como uma declaração de que a decisão de perda é definitiva;
(c) Quando o pedido for feito ao abrigo do n.º2 do presente artigo, uma exposição dos factos em que se baseia o Estado Parte requerente e uma descrição das medidas pedidas e, caso haja, uma cópia legalmente admissível da declaração em que se baseia o pedido.
4. As decisões ou medidas previstas nos números 1 e 2 do presente artigo são tomadas pelo Estado Parte requerido em conformidade e segundo as disposições do seu direito interno, e conforme as suas regras processuais ou qualquer acordo ou outro instrumento jurídico, bilateral ou multilateral, que o ligue ao Estado Parte requerente.
5. Cada Estado Parte deverá enviar ao Secretário-Geral das Nações Unidas uma cópia das suas leis e regulamentos destinados a dar execução ao presente artigo, bem como

uma cópia de qualquer alteração posteriormente introduzida nessas leis e regulamentos ou uma descrição das mesmas e alterações posteriores.
6. Se um Estado Parte decidir condicionar a adopção das medidas previstas nos números 1 e 2 do presente artigo à existência de um tratado na matéria, deverá considerar a presente Convenção como a base jurídica necessária e suficiente para o efeito.
7. Se o Estado Parte requerido não receber atempadamente provas suficientes ou se o valor dos bens for mínimo, poderá recusar a cooperação que lhe é solicitada ao abrigo do presente artigo ou levantar as medidas cautelares.
8. Antes de levantar qualquer medida cautelar adoptada nos termos do presente artigo, o Estado Parte requerido deverá, sempre que possível, dar ao Estado Parte requerente a oportunidade de apresentar os seus motivos para manter a medida.
9. As disposições do presente artigo não deverão ser interpretadas como susceptíveis de prejudicar os direitos de terceiros de boa fé.

Artigo 56º

Cooperação especial

Sem prejuízo do seu direito interno, cada Estado Parte deverá esforçar-se por adoptar medidas que lhe permitam, sem prejuízo das suas próprias investigações ou procedimentos judiciais e sem pedido prévio, transmitir a uma outra Parte informações sobre o produto de infracções estabelecidas de acordo com a presente Convenção sempre que considerar que a divulgação dessas informações pode ajudar o Estado Parte que as recebe a iniciar ou a prosseguir investigações ou procedimentos judiciais, ou sempre que essas informações possam conduzir a um pedido formulado por esse Estado Parte, nos termos do presente capítulo da Convenção.

Artigo 57º

Restituição e disposição dos activos

1. Um Estado Parte que declare bens perdidos nos termos do artigo 31º ou 55º da presente Convenção, dispõe deles, incluindo através da restituição aos seus proprietários legítimos anteriores, nos termos do n.º 3 do presente artigo e em conformidade com as disposições da presente Convenção e com o seu direito interno.
2. Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, adoptar as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para permitir às suas autoridades competentes, a pedido de um outro Estado Parte, restituir os bens declarados perdidos, em conformidade com a presente Convenção e tendo em conta os direitos de terceiros de boa fé.
3. Em conformidade com os artigos 46º e 55º da presente Convenção e os números 1 e 2 do presente artigo, o Estado Parte requerido deverá:
(a) Em caso de desvio de fundos públicos ou de branqueamento de fundos públicos desviados, nos termos dos artigos 17° e 23° da presente Convenção, quando a perda foi executada em conformidade com o artigo 55° e com base numa sentença definitiva no Estado Parte requerente, exigência que o Estado Parte requerido pode retirar, restituir os bens declarados perdidos ao Estado Parte requerente;

(b) Em caso de produto de qualquer outra infracção prevista na presente Convenção, quando a perda foi executada em conformidade com o artigo 55° e com base numa sentença definitiva no Estado Parte requerente, exigência que o Estado Parte requerido pode retirar, restituir os bens declarados perdidos ao Estado Parte requerente, quando este prove de forma razoável o seu direito de propriedade anterior sobre os bens declarados perdidos ao Estado Parte requerido ou quando este último reconhece que o prejuízo causado ao Estado Parte requerente constitui fundamento para restituir os bens declarados perdidos;
(c) Em todos os outros casos, considerar prioritária a restituição dos bens declarados perdidos ao Estado Parte requerente, a restituição desses bens aos seus anteriores legítimos proprietários ou a indemnização das vítimas do crime.
4. Quando apropriado e salvo decisão em contrário dos Estados Partes, o Estado Parte requerido poderá deduzir despesas razoáveis decorrentes das investigações e dos processos ou procedimentos judiciais conducentes à restituição ou disposição dos bens declarados perdidos nos termos do presente artigo.
5. Os Estados Partes poderão também, se for caso disso, considerar de forma particular a possibilidade de concluir, caso a caso, acordos ou outros instrumentos jurídicos, mutuamente aceitáveis, que visem a disposição definitiva dos bens declarados perdidos.

Artigo 58º

Unidade de Informação Financeira

Os Estados Partes deverão cooperar entre si com o fim de prevenir e combater a transferência do produto das infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção, bem como de promover vias e meios para recuperar esse produto e, para o efeito, deverão considerar a criação de uma Unidade de Informação Financeira responsável pela recolha, análise e transmissão às autoridades competentes de declarações de operações financeiras suspeitas.

Artigo 59º

Acordos e outros instrumentos jurídicos bilaterais e multilaterais

Os Estados Partes deverão considerar a celebração de acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais e multilaterais, a fim de reforçar a eficácia da cooperação internacional prevista neste capítulo da Convenção.

Capítulo VI

Assistência técnica e troca de informações

Artigo 60º

Formação e assistência técnica

1. Cada Estado Parte deverá estabelecer, desenvolver ou melhorar, na medida do necessário, programas de formação específicos destinados ao seu pessoal responsável pela prevenção e combate à corrupção. Esses programas poderiam incidir nomeadamente nas seguintes áreas:
(a) Medidas eficazes de prevenção, de detecção, de investigação, de repressão e de luta contra a corrupção, incluindo a utilização dos métodos de recolha de provas e de investigação;
(b) Reforço das capacidades de elaboração e planeamento de estratégias de luta contra a corrupção;
(c) Formação das autoridades competentes na elaboração de pedidos de auxílio judiciário que preenchem os requisitos exigidos pela presente Convenção;
(d) Avaliação e reforço das instituições, da gestão do serviço público e das finanças públicas, incluindo a contratação pública, bem como do sector privado;
(e) Prevenção, luta contra a transferência do produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção e recuperação desse produto;
(f) Detecção e congelamento tendentes a impedir a transferência do produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção;
(g) Vigilância da circulação do produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção, bem como dos métodos de transferência, ocultação ou dissimulação desse produto;
(h) Criação de mecanismos e métodos judiciais e administrativos, adequados e eficazes, para facilitar a restituição do produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção;
(i) Métodos utilizados para proteger as vítimas e as testemunhas que colaboram com as autoridades judiciais; e
(j) Formação em matéria de regulamentações nacionais e internacionais e de línguas.
2. Os Estados Partes deverão, de acordo com as suas capacidades, considerar a concessão da mais ampla assistência técnica, em especial, em proveito dos países em desenvolvimento, através dos seus planos e programas nacionais de luta contra a corrupção, incluindo apoio material e formação nas áreas referidas no n.º 1 do presente artigo, bem como formação, assistência e intercâmbio de experiências pertinentes e de conhecimentos especializados, o que facilitará a cooperação internacional entre os Estados Partes nos domínios da extradição e do auxílio judiciário mútuo.
3. Os Estados Partes deverão reforçar, na medida do necessário, os esforços envidados para optimizar as actividades operacionais e de formação nas organizações internacionais e regionais, bem como no âmbito de acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais e multilaterais, pertinentes.
4. Os Estados Partes deverão considerar, a pedido, a concessão de assistência mútua para efectuar avaliações, estudos e pesquisas sobre os tipos, as causas, os efeitos e os custos da corrupção nos respectivos países, para elaborar, com a participação das autoridades competentes e da sociedade, estratégias e planos de acção para combater a corrupção.
5. A fim de facilitar a recuperação do produto de infracções estabelecidas em conformidade com a presente Convenção, os Estados Partes poderão cooperar no sentido de se informarem mutuamente dos nomes dos peritos capazes de ajudar a alcançar este objectivo.
6. Os Estados Partes deverão considerar o recurso a conferências e seminários subregionais, regionais e internacionais para promover a cooperação e a assistência técnica, bem como para incentivar o debate sobre problemas comuns, incluindo

questões e necessidades específicas dos países em desenvolvimento e dos países com uma economia de transição.
7. Os Estados Partes deverão considerar a criação de mecanismos, com carácter voluntário, para contribuir financeiramente, através de programas e projectos de assistência técnica, para os esforços feitos pelos países em desenvolvimento e pelos países com uma economia de transição para aplicar a presente Convenção.
8. Cada Estado Parte deverá considerar a entrega de contribuições voluntárias para o Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime com o fim de, através deste, fomentar nos países em desenvolvimento programas e projectos que visam a aplicação da presente Convenção.

Artigo 61º

Recolha, intercâmbio e análise de informações sobre corrupção

1. Cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de analisar, em consulta com peritos, as tendências da corrupção no seu território, bem como as circunstâncias nas quais são praticadas as infracções de corrupção.
2. Os Estados Partes deverão considerar o desenvolvimento e a partilha, directamente entre si e por meio de organizações internacionais e regionais, de estatísticas, conhecimentos especializados em matéria de análise da corrupção e de informações que permitam, na medida do possível, elaborar definições, normas e metodologias comuns, bem como de informações sobre as melhores práticas de prevenção e de luta contra à corrupção.
3. Cada Estado Parte deverá considerar o acompanhamento das suas políticas e a adopção de medidas concretas para combater a corrupção, assim como de avaliar a sua aplicação e eficácia

Artigo 62º

Outras medidas: aplicação da Convenção através do desenvolvimento económico e da assistência técnica

1. Os Estados Partes deverão tomar as medidas adequadas para assegurar a melhor aplicação possível da presente Convenção através da cooperação internacional, tendo em conta os efeitos negativos da corrupção na sociedade em geral, e no desenvolvimento sustentável, em particular.
2. Os Estados Partes deverão fazer esforços concretos, na medida do possível, de coordenação entre si e com as organizações regionais e internacionais para:
(a) Reforçar a sua cooperação a vários níveis com os países em desenvolvimento, a fim de reforçar a capacidade destes para prevenir e combater a corrupção;
(b) Reforçar a assistência financeira e material concedida aos países em desenvolvimento, a fim de apoiar os seus esforços para combater eficazmente a corrupção e os ajudar a aplicar com êxito a presente Convenção;
(c) Conceder assistência técnica aos países em desenvolvimento e aos países com uma economia de transição, a fim de os ajudar a obter meios para a aplicação da presente Convenção. Para este efeito, os Estados Partes deverão esforçar-se no sentido de contribuir voluntariamente de forma adequada e regular para uma conta constituída para aquele fim no âmbito de um mecanismo de financiamento das Nações Unidas. Os

Estados Partes poderão também considerar, especificamente, em conformidade com o seu direito interno e com as disposições da presente Convenção, a possibilidade de destinarem à conta acima referida uma percentagem dos fundos ou do valor correspondente do produto do crime ou dos bens declarados perdidos de acordo com o disposto na presente Convenção;
(d) Incentivar e persuadir outros Estados e instituições financeiras, quando tal se justifique, a se associarem aos esforços desenvolvidos em conformidade com o presente artigo, nomeadamente fornecendo aos países em desenvolvimento mais programas de formação e material moderno, a fim de os ajudar a alcançar os objectivos da presente Convenção.
3. Tanto quanto possível, estas medidas deverão ser tomadas sem prejuízo dos compromissos existentes em matéria de assistência externa ou de outros acordos de cooperação financeira a nível bilateral, regional ou internacional.
4. Os Estados Partes poderão celebrar acordos ou outros instrumentos jurídicos, bilaterais ou multilaterais, em matéria de assistência técnica e logística, tendo em conta os instrumentos financeiros necessários para assegurar a eficácia dos meios de cooperação internacional previstos na presente Convenção, e para prevenir, detectar e combater a corrupção.

Capítulo VII

Mecanismos de aplicação

Artigo 63º

Conferência dos Estados Partes na Convenção

1. É instituída uma Conferência dos Estados Partes na Convenção para melhorar a capacidade dos Estados Partes na prossecução dos objectivos enunciados na presente Convenção e reforçar a cooperação entre eles para esse efeito, bem como para promover e examinar a aplicação da presente Convenção.
2. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá convocar a Conferência dos Estados Partes, o mais tardar, um ano após a entrada em vigor da presente Convenção. Seguidamente, a Conferência dos Estados Partes deverá reunir-se em sessões ordinárias nos termos do regulamento interno por ela adoptado.
3. A Conferência dos Estados Partes deverá adoptar um regulamento interno e regras que rejam o funcionamento das actividades enunciadas no presente artigo, incluindo regras relativas à admissão e participação de observadores e ao financiamento das despesas decorrentes dessas actividades.
4. A Conferência dos Estados Partes deverá definir actividades, procedimentos e métodos de trabalho para atingir os objectivos referidos no n.º 1 do presente artigo, nomeadamente:
(a) Facilitar as acções desenvolvidas pelos Estados Partes em virtude dos artigos 60º e 62º e dos capítulos II a V da presente Convenção, incluindo através do incentivo à mobilização de contribuições voluntárias;
(b) Facilitar o intercâmbio de informações entre os Estados Partes sobre as características e tendências da corrupção, sobre as práticas eficazes de prevenção e luta contra a corrupção, bem como de restituição do produto do crime, nomeadamente pela publicação das informações pertinentes referidas no presente artigo;

(c) Cooperar com as organizações e mecanismos regionais e internacionais e as organizações não governamentais competentes;
(d) Utilizar adequadamente as informações pertinentes produzidas por outros mecanismos internacionais e regionais de prevenção e luta contra a corrupção a fim de evitar uma duplicação de trabalho inútil;
(e) Avaliar, periodicamente, a aplicação da presente Convenção pelos Estados Partes;
(f) Formular recomendações a fim de melhorar a presente Convenção e a sua aplicação;
(g) Ter em conta as necessidades dos Estados Partes em matéria de assistência técnica no que toca à aplicação da presente Convenção e recomendar as medidas que entenda ser necessárias nesse âmbito.
5. Para efeitos do n.º 4 do presente artigo, a Conferência dos Estados Partes deverá inteirar-se das medidas adoptadas e das dificuldades encontradas pelos Estados Partes na aplicação da presente Convenção, utilizando as informações que estes lhe comuniquem e os mecanismos complementares de análise que venha a criar.
6. De acordo com o exigido pela Conferência dos Estados Partes, cada Estado Parte deverá comunicar-lhe informações sobre os seus programas, planos e práticas, bem como sobre as medidas legislativas e administrativas adoptadas para aplicar a presente Convenção. A Conferência dos Estados Partes deverá analisar qual o meio mais eficaz para receber e actuar sobre as informações, incluindo, nomeadamente, as informações transmitidas pelos Estados Partes e pelas organizações internacionais competentes. Os dados recebidos através das organizações não governamentais competentes, devidamente acreditadas de acordo com os procedimentos a serem decididos pela Conferência dos Estados Partes, também podem ser tidos em conta.
7. Nos termos do n.º 4 a 6 do presente artigo, a Conferência dos Estados Partes deverá estabelecer, se o julgar necessário, um mecanismo ou órgão adequado para ajudar na execução efectiva da Convenção.

Artigo 64º

Secretariado

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá fornecer os serviços de secretariado necessários à Conferência dos Estados Partes na Convenção.
2. O secretariado deverá:
(a) apoiar a Conferência dos Estados Partes na realização das actividades enunciadas no artigo 63º da presente Convenção, tomar medidas e prestar os serviços necessários para as sessões da Conferência dos Estados Partes;
(b) ajudar os Estados Partes, a pedido destes, na transmissão à Conferência dos Estados Partes das informações previstas no n.º 5 e 6 do artigo 63º da presente Convenção; e
(c) assegurar a coordenação necessária com os secretariados das organizações regionais e internacionais relevantes.

Capítulo VIII

Disposições finais

Artigo 65º

Aplicação da Convenção

1. Cada Estado Parte deverá adoptar as medidas necessárias, incluindo legislativas e administrativas, em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, para assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da presente Convenção.
3. Cada Estado Parte poderá adoptar medidas mais estritas ou mais rigorosas do que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.

Artigo 66º

Resolução de diferendos

1. Os Estados Partes deverão esforçar-se por resolver os diferendos relativos à interpretação ou à aplicação da presente Convenção por via da negociação.
2. Os diferendos entre dois ou mais Estados Partes relativos à aplicação ou à interpretação da presente Convenção que não possam ser resolvidos por via da negociação num prazo razoável deverão, a pedido de um desses Estados Partes, ser submetidos a arbitragem. Se, no prazo de seis meses a contar da data do pedido de arbitragem, esses Estados Partes não chegarem a acordo sobre a organização da arbitragem, qualquer deles poderá submeter o diferendo ao Tribunal Internacional de Justiça, mediante petição de acordo com o Estatuto do Tribunal.
3. Cada Estado Parte poderá, no momento em que assina, ratifica, aceita, aprova ou adere à presente Convenção, declarar que não se considera ligado pelo n.º 2 do presente artigo. Os outros Estados Partes não estão ligados pelo n.º 2 do presente artigo relativamente a qualquer Estado Parte que tenha formulado essa reserva.
4. Todo o Estado Parte que tenha formulado uma reserva nos termos do n.º 3 do presente artigo poderá, a qualquer momento, retirá-la mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 67º

Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão

1. A presente Convenção será aberta à assinatura de todos os Estados entre 9 e 11 de Dezembro de 2003, em Mérida (México) e, seguidamente, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque, até 9 de Dezembro de 2005.
2. A presente Convenção será igualmente aberta à assinatura das organizações regionais de integração económica desde que pelo menos um Estado membro dessa organização tenha assinado a presente Convenção de acordo com o n.º 1 do presente artigo.
3. A presente Convenção está sujeita à ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, de aceitação ou de aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. Uma organização regional de integração económica pode depositar o seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação se pelo menos um dos seus Estados membros o tiver feito. Nesse instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação, essa organização deverá declarar o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pela presente Convenção. Deverá igualmente informar o depositário de qualquer alteração substancial do âmbito da sua competência.

4. A presente Convenção está aberta à adesão de qualquer Estado ou organização regional de integração económica da qual, pelo menos, um Estado membro seja parte na presente Convenção. Os instrumentos de adesão serão depositados junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. No momento da sua adesão, uma organização regional de integração económica deverá declarar o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pela presente Convenção. Deverá igualmente informar o depositário de qualquer alteração substancial do âmbito da sua competência.

Artigo 68º

Entrada em vigor

1. A presente Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do trigésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão. Para efeitos do presente número, nenhum dos instrumentos depositados por uma organização regional de integração económica será considerado um instrumento adicional aos que já tenham sido depositados pelos Estados membros dessa organização.
2. Para cada Estado ou organização regional de integração económica que ratifique, aceite ou aprove a presente Convenção ou a ela adira depois de ter sido depositado o trigésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão, a presente Convenção entrará em vigor no trigésimo dia seguinte à data de depósito por tal Estado ou organização do referido instrumento, ou na data em que a presente Convenção entra em vigor de acordo com o disposto no n.º 1 deste artigo, caso esta segunda data seja posterior.

Artigo 69º

Emendas

1. Decorridos cinco anos sobre a data de entrada em vigor da presente Convenção, um Estado Parte poderá propor uma emenda e comunicá-la ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Este último deverá transmitir, em seguida, a proposta de emenda aos Estados Partes e à Conferência dos Estados Partes na Convenção para apreciação da proposta e tomada de uma decisão. A Conferência dos Estados Partes deverá fazer todos os esforços para conseguir chegar, por consenso, a um acordo sobre toda e qualquer emenda. Uma vez esgotados todos os esforços nesse sentido sem que um acordo tenha sido alcançado, a emenda deverá ser, como último recurso, adoptada por uma maioria de dois terços dos votos dos Estados Partes no presente Protocolo presentes e votantes na Conferência dos Estados Partes.
2. As organizações de integração económica regional, nas áreas da sua competência, dispõem, para exercerem o seu direito de voto, de um número de votos igual ao número dos seus Estados membros que sejam Partes na presente Convenção. Estas organizações não deverão exercer o seu direito de voto caso os seus Estados membros exerçam o deles e vice-versa.
3. Uma emenda adoptada nos termos do n.º 1 do presente artigo está sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados Partes.

4. Uma emenda adoptada nos termos do n.º 1 do presente artigo deverá entrar em vigor para cada Estado Parte noventa dias após a data do depósito, por esse mesmo Estado Parte, de um instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação da referida emenda junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.
5. Logo que uma emenda entra em vigor, ela vincula os Estados Partes que manifestaram o seu consentimento de vinculação a essa emenda. Os outros Estados Partes permanecem ligados pelas disposições da presente Convenção e por todas as alterações anteriores que tenham ratificado, aceite ou aprovado.

Artigo 70º

Denúncia

1. Um Estado Parte pode denunciar a presente Convenção mediante notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. A denúncia deverá produzir efeitos um ano após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.
2. Uma organização regional de integração económica deixará de ser Parte na presente Convenção quando todos os seus Estados membros a tiverem denunciado.

Artigo 71º

Depositário e línguas

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas é o depositário da presente Convenção.
2. O original da presente Convenção, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo fazem igualmente fé, será depositado junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.

EM FÉ DO QUE os plenipotenciários abaixo assinados, para o efeito devidamente autorizados pelos seus respectivos Governos, assinaram esta Convenção.

Lei n.º 19/2008 de 21 de Abril

Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Registo de procurações irrevogáveis

É criada no âmbito do Ministério da Justiça uma base de dados de procurações, sendo de registo obrigatório as procurações irrevogáveis que contenham poderes de transferência da titularidade de imóveis, a regulamentar pelo Governo no prazo de 90 dias a contar da data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro O artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro (Estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico - financeira e procede à segunda alteração à Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, alterada pela Lei n.º 90/99, de 10 de Julho, e quarta alteração ao Decreto -Lei n.º 325/95, de 2 de Dezembro, alterado pela Lei n.º 65/98, de 2 de Setembro, pelo Decreto -Lei n.º 275 - A/2000, de 9 de Novembro, e pela Lei n.º 104/2001, de 25 de Agosto), passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 1.º

[…]

1 — . . . . . .
a) . . . . . .
b) . . . . . .
c) . . . . . .
d) Tráfico de influência;
e) Corrupção activa e passiva;
f) Peculato;

g) Participação económica em negócio;
h) [Actual alínea e).]
i) [Actual alínea f).]
j) [Actual alínea g).]
l) [Actual alínea h).]
m) [Actual alínea i).]
n) [Actual alínea j).]
2 — O disposto na presente lei só é aplicável aos crimes previstos nas alíneas j) a n) do número anterior se o crime for praticado de forma organizada.
3 — . . . . . .

Artigo 3.º

Aditamento à lei geral tributária

É aditado o n.º 10 ao artigo 89.º -A da lei geral tributária, aprovada pelo Decreto -Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, com a seguinte redacção:

«Artigo 89.º -A

[…]

1 — . . . . . .
2 — . . . . . .
3 — . . . . . .
4 — . . . . . .
5 — . . . . . .
6 — . . . . . .
7 — . . . . . .
8 — . . . . . .
9 — . . . . . .
10 — A decisão de avaliação da matéria colectável com recurso ao método indirecto constante deste artigo, após tornar -se definitiva, deve ser comunicada pelo director de finanças ao Ministério Público e, tratando –se de funcionário ou titular de cargo sob tutela de entidade pública, também à tutela destes para efeitos de averiguações no âmbito da respectiva competência.»

Artigo 4.º

Garantias dos denunciantes

1 — Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado que denunciem o cometimento de infracções de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária, ser prejudicados.
2 — Presume -se abusiva, até prova em contrário, a aplicação de sanção disciplinar aos trabalhadores referidos no número anterior, quando tenha lugar até um ano após a respectiva denúncia.
3 — Os trabalhadores referidos nos números anteriores têm direito a:
a) Anonimato, excepto para os investigadores, até à dedução de acusação;

b) Transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação.

Artigo 5.º

Constituição de assistente por associações

1 — A constituição de assistente nos crimes referidos na alínea e) do n.º 1 do artigo 68.º do Código de Processo Penal das associações sem fins lucrativos cujo objecto principal seja o combate à corrupção não está sujeita ao pagamento de qualquer taxa de justiça.
2 — O juiz decide procuradoria a favor das associações referidas no número anterior.

Artigo 6.º

Relatório sobre os crimes de corrupção

O relatório a que se refere o n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, que aprova a Lei Quadro da Política Criminal, deve conter uma parte específica relativa aos crimes associados à corrupção, da qual constarão obrigatoriamente os seguintes pontos:
a) Mapas estatísticos dos processos distribuídos, arquivados, objecto de acusação, pronúncia ou não pronúncia, bem como condenações e absolvições e respectiva pendência em cada uma das fases, incluindo os factos resultantes da aplicação das Leis n.ºs 5/2002, de 11 de Janeiro, e 11/2004, de 27 de Março, devendo também ser produzido, nestes últimos casos, mapa estatístico das comunicações à Procuradoria-Geral da República discriminado segundo a norma específica
e as entidades que estiveram na sua origem;
b) Áreas de incidência da corrupção activa e passiva;
c) Análise da duração da fase da investigação e exercício da acção penal, instrução e julgamento com especificação das causas;
d) Análise das causas do não exercício da acção penal, da não pronúncia e da absolvição;
e) Indicação do valor dos bens apreendidos e dos perdidos a favor do Estado;
f) Principais questões jurisprudenciais e seu tratamento pelo Ministério Público;
g) Avaliação da coadjuvação dos órgãos de polícia criminal em termos quantitativos e qualitativos;
h) Apreciação, em termos quantitativos e qualitativos, da colaboração dos organismos e instituições interpelados para disponibilização de peritos;
i) Referência à cooperação internacional, com especificação do período de tempo necessário à satisfação dos pedidos;
j) Formação específica dos magistrados, com identificação das entidades formadoras e dos cursos disponibilizados, bem como dos eventuais constrangimentos à sua realização;
l) Elenco das directivas do Ministério Público;
m) Propostas relativas a meios materiais e humanos do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal e medidas legislativas, resultantes da análise da prática judiciária.
Artigo 7.º
Aditamento à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril
É aditado à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril (Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos), alterada pelas Leis n.ºs 38/83, de 25 de Outubro, e 25/95, de 18 de Agosto, o artigo 5.º -A, com a seguinte redacção:

«Artigo 5.º -A

Fiscalização

O Ministério Público junto do Tribunal Constitucional procede anualmente à análise das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou a cessação de funções dos respectivos titulares.»

Aprovada em 22 de Fevereiro de 2008.

O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama.
Promulgada em 2 de Abril de 2008.
Publique -se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 2 de Abril de 2008.

O Primeiro -Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.

Lei n.º 20/2008 de 21 de Abril

Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei estabelece o regime de responsabilidade penal por crimes de corrupção cometidos no comércio internacional e na actividade privada.

Artigo 2.º

Definições

Para os efeitos da presente lei, considera -se:

a) «Funcionário estrangeiro» a pessoa que, ao serviço de um país estrangeiro, como funcionário, agente ou a qualquer outro título, mesmo que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tenha sido chamada a desempenhar ou a participar no desempenho de uma actividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar ou que exerce funções de gestor, titular dos órgãos de fiscalização ou trabalhador de empresa pública, nacionalizada, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresa concessionária de serviços públicos;

b) «Funcionário de organização internacional» a pessoa que, ao serviço de uma organização internacional de direito público, como funcionário, agente ou a qualquer outro título, mesmo que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tenha sido chamada a desempenhar ou a participar no desempenho de uma actividade;
c) «Titular de cargo político estrangeiro» a pessoa que, ao serviço de um país estrangeiro, exerce um cargo no âmbito da função legislativa, judicial ou executiva, ao nível nacional, regional ou local, para o qual tenha sido nomeada ou eleita;
d) «Trabalhador do sector privado» a pessoa que exerce funções, incluindo as de direcção ou fiscalização, em regime de contrato individual de trabalho, de prestação de serviços ou a qualquer outro título, mesmo que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, ao serviço de uma entidade do sector privado;
e) «Entidade do sector privado» a pessoa colectiva de direito privado, a sociedade civil e a associação de facto.

Artigo 3.º

Aplicação no espaço

Sem prejuízo do regime geral de aplicação da lei penal no espaço e do estabelecido em matéria de cooperação judiciária internacional, a presente lei é aplicável ainda:
a) No caso da incriminação prevista no artigo 7.º, a factos praticados por portugueses ou por estrangeiros que sejam encontrados em Portugal, independentemente do local onde tenham sido praticados;
b) No caso das incriminações previstas nos artigos 8.º e 9.º, independentemente do local onde os factos tenham sido praticados, quando quem der, prometer, solicitar ou aceitar a vantagem ou a promessa seja funcionário nacional ou titular de cargo político nacional ou, sendo de nacionalidade portuguesa, seja funcionário de organização internacional.

Artigo 4.º

Responsabilidade penal das pessoas colectivas e equiparadas

As pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelos crimes previstos na presente lei.

Artigo 5.º

Atenuação especial e dispensa de pena

Nos crimes previstos na presente lei:
a) A pena é especialmente atenuada se o agente auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis ou de algum modo contribuir decisivamente para a descoberta da verdade;
b) O agente é dispensado de pena se, voluntariamente, antes da prática do facto, repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, restituir a vantagem ou, tratando – se de coisa fungível, o seu valor, retirar a promessa feita ou solicitar a restituição da vantagem dada.

Artigo 6.º

Direito subsidiário

1 — As penas previstas na presente lei só são aplicáveis se ao facto não couber pena mais grave por força de outra disposição legal.
2 — Aos crimes previstos na presente lei são subsidiariamente aplicáveis as disposições do Código Penal.

CAPÍTULO II

Crimes

Artigo 7.º

Corrupção activa com prejuízo do comércio internacional

Quem por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa der ou prometer a funcionário, nacional, estrangeiro ou de organização internacional, ou a titular de cargo político, nacional ou estrangeiro, ou a terceiro com conhecimento daqueles, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para obter ou conservar um negócio, um contrato ou outra vantagem indevida no comércio internacional, é punido com pena de prisão de um a oito anos.

Artigo 8.º

Corrupção passiva no sector privado

1 — O trabalhador do sector privado que, por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer acto ou omissão que constitua uma violação dos seus deveres funcionais é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa.
2 — Se o acto ou omissão previsto no número anterior for idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias.

Artigo 9.º

Corrupção activa no sector privado

1 — Quem por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa der ou prometer a pessoa prevista no artigo anterior, ou a terceiro com conhecimento daquela, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para prosseguir o fim aí indicado é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa.

2 — Se a conduta prevista no número anterior visar obter ou for idónea a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

CAPÍTULO III

Disposições finais

Artigo 10.º

Branqueamento e combate à corrupção e criminalidade económico – financeira

O comportamento descrito no artigo 7.º considera-se crime de corrupção para efeitos do disposto no artigo 368.º -A do Código Penal e na alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro (medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira).

Artigo 11.º

Norma revogatória

São revogados os artigos 41.º -A, 41.º -B e 41.º -C do Decreto -Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, e a Lei n.º 13/2001, de 4 de Junho.

Aprovada em 22 de Fevereiro de 2008.

O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama.

Promulgada em 1 de Abril de 2008.

Publique -se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 2 de Abril de 2008.

O Primeiro -Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.

Lei n.º 54/2008 de 4 de Setembro

Conselho de Prevenção da Corrupção

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

Artigo 2.º

Atribuições e competência

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

2 — O CPC colabora, a solicitação das entidades públicas interessadas, na adopção de medidas internas susceptíveis de prevenir a ocorrência dos factos referidos na alínea a) do n.º 1, designadamente:
a) Na elaboração de códigos de conduta que, entre outros objectivos, facilitem aos seus órgãos e agentes a comunicação às autoridades competentes de tais factos ou situações conhecidas no desempenho das suas funções e estabeleçam o dever de participação de actividades externas, investimentos, activos ou benefícios substanciais havidos ou a haver, susceptíveis de criar conflitos de interesses no exercício das suas funções;
b) Na promoção de acções de formação inicial ou permanente dos respectivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.
3 — O CPC coopera com os organismos internacionais em actividades orientadas aos mesmos objectivos.

Artigo 3.º

Composição

O CPC é presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas e tem a seguinte composição:
a) Director-geral do Tribunal de Contas, que é o secretário-geral;
b) Inspector-geral de Finanças;
c) Inspector-geral das Obras Públicas, Transportes e
Comunicações;
d) Inspector-geral da Administração Local;
e) Um magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, com um mandato de quatro anos, renovável;
f) Um advogado, nomeado pelo conselho geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de quatro anos, renovável;
g) Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de quatro anos, renovável.

Artigo 4.º

Autonomia

1 — O CPC é dotado de autonomia administrativa e as suas despesas de instalação e funcionamento constituem encargo do Estado, através do respectivo Orçamento.
2 — O CPC elabora um projecto de orçamento anual, que é apresentado e aprovado nos mesmos termos do projecto de orçamento do Tribunal de Contas.

Artigo 5.º
Organização e funcionamento

1 — Compete ao CPC aprovar o programa anual de actividades, o relatório anual e relatórios intercalares e remetê-los à Assembleia da República e ao Governo.
2 — Compete ao CPC aprovar o regulamento da sua organização e funcionamento e do serviço de apoio.
3 — Os membros do CPC são substituídos, nas suas faltas ou impedimentos, pelos seus substitutos legais, devendo nos casos das alíneas e) e f) do artigo 3.º ser designado um substituto no acto de designação dos titulares efectivos.

4 — Os membros do CPC, com excepção do presidente, têm direito apenas a senhas de presença em cada reunião, com montante fixado em portaria do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sob proposta do presidente.

Artigo 6.º

Serviço de Apoio

1 — O quadro do serviço de apoio técnico e administrativo do CPC é fixado em portaria do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sob proposta do CPC, e só pode ser preenchido com recurso a instrumentos de mobilidade da função pública.
2 — Os funcionários do quadro têm os vencimentos do lugar de origem, acrescido do suplemento mensal de disponibilidade permanente vigente no Tribunal de Contas.
3 — Ao secretário-geral do CPC compete a gestão administrativa e financeira do serviço de apoio, incluindo a nomeação do pessoal, sob a superintendência do presidente.

4 — O CPC, sempre que necessário, pode deliberar contratar consultores técnicos para a elaboração de estudos indispensáveis à realização dos seus objectivos.

Artigo 7.º

Relatórios

1 — O CPC deve apresentar à Assembleia da República e ao Governo, até final de Março de cada ano, um relatório das suas actividades do ano anterior, procedendo sempre que possível à tipificação de ocorrências ou de risco de ocorrência de factos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º e identificando as actividades de risco agravado na Administração Pública ou no sector público empresarial.
2 — São consideradas actividades de risco agravado, designadamente, as que abrangem aquisições de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e concessões sem concurso, as permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares, as decisões de ordenamento e gestão territorial, bem como quaisquer outras susceptíveis de propiciar informação privilegiada para aquisições pelos agentes que nelas participem ou seus familiares.
3 — O CPC pode elaborar relatórios intercalares sobre acções realizadas para cumprimento dos objectivos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, remetendo-os à Assembleia da República e ao Governo.
4 — Os relatórios do CPC podem conter recomendações de medidas legislativas ou administrativas adequadas ao cumprimento dos objectivos mencionados no artigo 2.º
5 — O CPC só pode divulgar os seus relatórios depois de estes terem sido recebidos pela Assembleia da República e pelo Governo.

Artigo 8.º

Infracções criminais ou disciplinares

1 — Quando tenha conhecimento de factos susceptíveis de constituir infracção penal ou disciplinar, o CPC remeterá participação ao Ministério Público ou à autoridade disciplinar competente, conforme os casos.

2 — Logo que o CPC tenha conhecimento do início de um procedimento de inquérito criminal ou disciplinar pelos factos mencionados na alínea a) do n.º 1 do artigo
2.º, suspenderá a recolha ou organização das informações a eles respeitantes e comunicará tal suspensão às autoridades competentes, que lhe poderão solicitar o envio de todos os documentos pertinentes.
3 — Os relatórios e informações comunicados às autoridades judiciárias ou disciplinares competentes estão sujeitos ao contraditório nos correspondentes procedimentos e não podem ser divulgados pelo CPC.

Artigo 9.º

Dever de colaboração com o CPC

1 — As entidades públicas, organismos, serviços e agentes da administração central, regional e local, bem como as entidades do sector público empresarial, devem prestar colaboração ao CPC, facultando-lhe, oralmente ou por escrito, as informações que lhes forem por este solicitadas, no domínio das suas atribuições e competências.
2 — O incumprimento injustificado deste dever de colaboração deverá ser comunicado aos órgãos da respectiva tutela para efeitos sancionatórios, disciplinares ou gestionários.
3 — Sem prejuízo do segredo de justiça, devem ser remetidas ao CPC cópias de todas as participações ou denúncias, decisões de arquivamento, de acusação, de pronúncia ou de não pronúncia, sentenças absolutórias ou condenatórias respeitantes a factos enunciados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º
4 — Devem igualmente ser remetidas ao CPC cópias dos relatórios de auditoria ou inquérito do Tribunal de Contas e dos órgãos de controlo interno ou inspecção da Administração Pública central, regional ou local, ou relativos às empresas do sector público empresarial, que reportem factos enunciados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º ou deficiências de organização dos serviços auditados susceptíveis de comportar risco da sua ocorrência.
5 — Após a apresentação à Assembleia da República, deve ser remetida ao CPC, pela Procuradoria-Geral da República, uma cópia da parte específica do relatório sobre execução das leis sobre política criminal relativa aos crimes associados à corrupção, bem como os resultados da análise anual, efectuada pelo Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou a cessação de funções dos titulares de cargos políticos.

Aprovada em 11 de Julho de 2008.

O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama.

Promulgada em 18 de Agosto de 2008.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendada em 19 de Agosto de 2008.

O Primeiro-Ministro, José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.

Anexo V

Crises Financeiras

Crises Financeiras

O sistema financeiro internacional actual foi resultado da conferência realizada pelos aliados em Bretton Woods, em 1944. Na época, venceu a proposta dos EUA. Apesar do sucesso durante tantos anos o certo parece ser que o mundo errou em não ter adoptado o plano britânico de Keynes. Com efeito, a partir de 1870, assistimos à primeira grande onda de liberalização de fluxo de capital, que foi até o início da Primeira Guerra Mundial. Foi a época das grandes exposições internacionais em Londres, Paris, Filadélfia e Chicago. O capital fluía para o Novo Mundo e para as colónias. Principalmente a indústria alemã lucrou com esta primeira onda de globalização. O que faltou à Alemanha foram colónias e o consequente status de potência mundial. Esta primeira fase encerrou-se em Agosto de 1914.

A segunda fase começou nos anos de 1920, quando empréstimos a curto prazo, tomados dos EUA, cobriram a procura por financiamento na Europa pós-Primeira Guerra. França e Reino Unido financiaram grande parte da guerra – o maior projecto keynesiano do século XX - com empréstimos norte-americanos e queriam pagá-los com reparações da Alemanha. Esta, por sua vez, passou a imprimir cada vez mais dinheiro para pagar os empréstimos com os quais também financiara a guerra.

Hiperinflação, desvalorização cambial e reforma monetária caracterizaram o período após a Primeira Guerra Mundial na Alemanha, que foi seguido por certa prosperidade, durante os anos de 1920, também financiada por empréstimos norte-americanos de curto prazo. Após a crise financeira de

1929, os investidores norte-americanos retiraram seu dinheiro de uma hora para outra da Alemanha e as consequências são conhecidas.

Em Julho de 1944, representantes dos países que formavam a Aliança das Nações reuniram-se na pequena cidade de Bretton Woods, no estado norte-americano de New Hampshire. A conferência durou apenas três semanas, mas foi precedida por meses de trabalhos. Um dos objectivos da reunião que criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial foi estabelecer garantias para que a depressão de anos anteriores à Segunda Guerra Mundial não se repetisse no período pós-guerra, cujos vencedores já se anunciavam. Para isso era necessário criar instituições que coordenassem a estabilidade financeira mundial e fomentassem o progresso das nações. Uma das principais questões era coordenar o fluxo internacional de capital que, até a Segunda Guerra, foi conduzido através do padrão-ouro internacional e do sistema de câmbio livre. Duas propostas dominaram a conferência dos aliados: a britânica, conhecida como Plano Keynes, preparada por John Maynard Keynes e a proposta norte-americana, conhecida como Plano White, que levou o nome de seu autor, Harry Dexter White.

John Maynard Keynes (1883-1946), que afirmava já na década de 1930 que o fluxo de capital procura principalmente países com baixos padrões sociais, propôs a criação de uma Câmara de Compensações Internacionais que centralizaria todos os pagamentos concernentes a exportações e importações.

Não haveria uma moeda real como o ouro ou o dólar, mas somente uma moeda virtual entre os bancos centrais que fariam parte da Câmara, centralizando as transacções. Essa moeda se chamaria *bancor*.

Dessa forma, Keynes queria impedir o problema do ajuste assimétrico, ou seja, economias em expansão importam mais do que exportam. Seguindo o padrão-ouro, estes países com deficit comercial têm de reduzir sua renda

para diminuir importações, mas os países com superávit não são forçados a absorver mais exportações. O peso do desequilíbrio cairia assim sobre o país deficitário.

No final, no entanto, prevaleceu a proposta norte-americana, que reforçou o papel do dólar como moeda nas transacções internacionais e que também é vista por críticos como um instrumento da hegemonia dos EUA, que temiam adopção de restrições ao comércio exterior. O plano envolvia a criação de uma instituição que examinaria as condições dos países associados e financiaria o ajuste de curto prazo do problema da balança de pagamentos.

Surgiu então o FMI, que não tinha uma função de câmara de compensações, mas de fundo de estabilização, dotado do stock de moedas nacionais definido. As moedas nacionais, notadamente o dólar, continuavam a ser o meio de pagamento das transacções internacionais. O FMI só poderia agir sobre os países deficitários que lhe pedissem ajuda, mas não sobre os países superavitários, como havia proposto Keynes.

Bretton Woods também adoptou um novo regime cambial. Em 14 de Agosto de 1973, o presidente norte-americano Richard Nixon abandonou este regime cambial, que estipulava a onça-troy de ouro (por volta de 31 gramas) a 35 dólares. Desde então, o capital voltou a fluir livremente e o mundo viu surgir uma terceira onda de globalização, que aumentou o endividamento dos países em desenvolvimento.

Ninguém ainda sabe como irá acabar a nova onda globalizante que começou com a desmontagem do bloco socialista, no final dos anos de 1980 e que deverá ser objecto de discussão no próximo encontro do G20, em Washington. O certo é que a exigência do bom e velho Keynes de introduzir controles de fluxo de capital ganha cada vez mais defensores, pois satisfaz o desejo de uma maior justiça social em escala global.

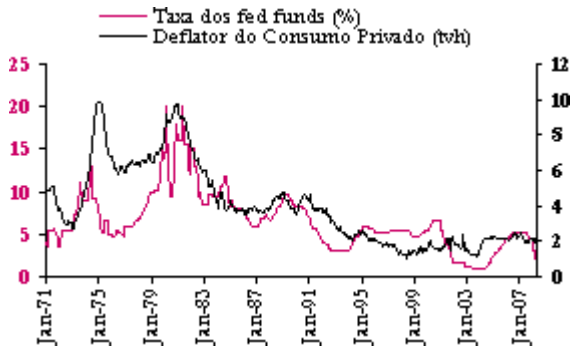
bloqueando o seu fornecimento aos aliados de Israel. A OPEP anunciou um aumento dos preços do petróleo em mais de 300% e efectuou cortes consideráveis à sua produção. Mais tarde, um conjunto de diversas nações árabes declarou o início do embargo para os EUA, o qual foi alargado rapidamente a um conjunto de outras nações ocidentais. O embargo apenas foi interrompido em Março 1974 e, mesmo após o fim do bloqueio, os preços do petróleo mantiveram-se elevados durante mais algum tempo.

Em Janeiro de 1979, na sequência da revolução iraniana liderada por Ayatollah Khomeini, o Xá do Irão, Mohammad Reza Pahlavi, é obrigado a abandonar o país. Neste contexto, Khomeini ganha o controlo do país, conseguindo instaurar uma República Islâmica no Irão. A produção interna praticamente paralisou e as exportações cessaram consideravelmente. Neste contexto, o Irão, que era o segundo maior exportador da OPEP, atrás apenas da Arábia Saudita, fica praticamente fora do mercado. A fim de compensar a queda da produção, a Arábia Saudita e outros países da OPEP decidiram aumentar a produção. Contudo, o pânico generalizado ditou um novo impulso dos preços do petróleo, os quais iniciaram uma nova trajectória ascendente que só viria a ser interrompida em 1986, marcando aquele que foi o segundo choque petrolífero. Os preços do petróleo atingem, assim, com novos máximos históricos, a recessão por que a economia mundial já passava.

Estes dois choques petrolíferos traduziram-se em aumentos muito expressivos e repentinos dos preços do petróleo que acabaram por manifestar-se numa intensificação das pressões inflacionistas (período conhecido como a "Grande Inflação"). Note-se que a inflação norte-americana chegou a atingir valores da ordem dos dois dígitos, em ambas as ocasiões. Contudo, a política monetária da Fed foi muito distinta do primeiro para o segundo choque petrolífero (gráfico 1). Em 1973, a política monetária tornou-se acomodatícia de forma a mitigar o efeito do

encarecimento do petróleo na actividade. Em resultado, a inflação persistiu muito elevada até 1979. No segundo choque petrolífero, a Fed apercebeu-se que era primordial o controlo da inflação e das expectativas inflacionistas, tendo elevado a taxa dos **fed funds** até 20%, com resultado decisivo na trajectória descendente da inflação.

Evolução da política monetária da Fed e da taxa de inflação norte-americana.



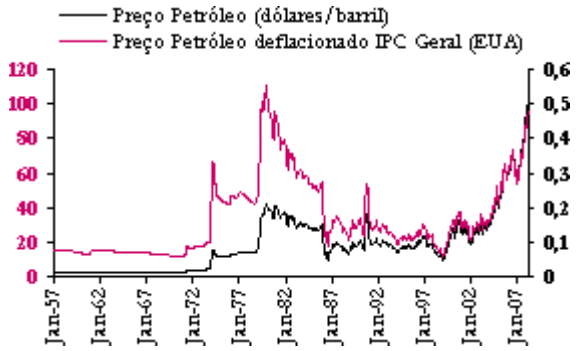
Fonte: Mib

Ambos os episódios descritos degeneraram num período recessivo severo, caracterizado por uma queda da produção, do rendimento e do emprego. Note-se que o aumento dos preços do petróleo foi acompanhado pelo aumento de outras matérias-primas, com consequências negativas na confiança dos consumidores, dada a redução substancial do poder de compra dos seus salários.

Apesar de não se apelidar ainda como o terceiro choque petrolífero, actualmente também se assiste a um aumento substancial dos preços do petróleo e da generalidade das **commodities**. Porém, existem algumas diferenças que permitem encarar o contexto actual como sendo mais favorável. Efectivamente, a evolução do preço do petróleo tem nos nossos dias um efeito menor sobre a economia do que tinha no passado, não só

porque a eficiência energética tem aumentado notoriamente, como também porque têm ressurgido outras fontes de energia alternativas ao petróleo. Além disso, o peso do consumo de energia na riqueza criada tem vindo a diminuir devido, essencialmente, à crescente terciarização da economia. Por outro lado, o aumento dos preços do petróleo tem sido mais gradual do que a escalada repentina observada nos choques da década de 70 (gráfico 2). Acresce o facto do aumento dos preços do petróleo estar agora a ser motivado pela procura crescente da China e de outros mercados emergentes num contexto de rápida integração desses mercados na economia mundial e não por rupturas do lado da oferta, pelo que a pressão ascendente dos preços das matérias-primas na inflação é, em parte, compensada pelas pressões descendentes imunes aos baixos custos dos bens industriais importados destes mercados.
Todos estes factores têm permitido um aumento da inflação mais contido.

Evolução dos preços do petróleo.

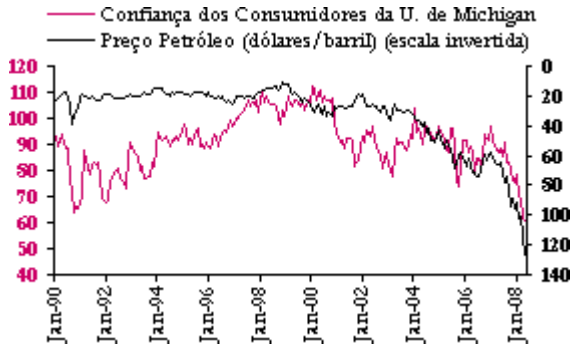


Fonte: Mib

Tal como nos choques petrolíferos da década de 70, a escalada do preço do petróleo dos últimos trimestres tem implicações muito adversas para a economia. A consequência mais imediata revela-se na redução do poder de compra dos salários. Acresce que o encarecimento dos bens de consumo

essenciais teve um impacto negativo na confiança dos consumidores (gráfico 3). Estes dois factores conduziram a um abrandamento ou redução das despesas de consumo em termos reais. Mas outro efeito, porventura ainda mais pernicioso consiste no aumento das expectativas inflacionistas. Como a traumática experiência dos anos 70 demonstrou, o controlo das expectativas inflacionistas assume uma importância crucial na estabilidade macroeconómica de médio e longo prazo, o que num contexto de aumento da inflação, mesmo que motivado por uma subida exógena dos preços das matérias-primas, requer o estabelecimento de condições monetárias mais restritivas do que teria que ser o caso numa situação de inflação mais baixa.

Confiança dos consumidores e evolução do preço do petróleo.



Fonte: Mib

Num mundo cada vez mais global os desafios e a solução dos problemas terá também de ser encontrada globalmente por via de políticas macro articuladas entre os principais **players**, Governos, Bancos Centrais - FED, BCE e BOJ - e demais intervenientes. A este respeito destacamos o papel crucial das economias ditas emergentes, por serem aquelas onde a procura por matérias-primas mais tem aumentado, nomeadamente a China e a Índia". (Ricardo Barradas e José Maria Brandão de Brito, nota informativa do Millennium Investment Banking, Junho de 2008, Lisboa).

ANEXO VI

Fundos soberanos

Fundos soberanos

"Trata-se de uma atitude preocupante porque, teoricamente, os fundos geridos pelos governos deveriam ter uma conduta semelhante à dos fundos privados no que se refere à compatibilização dos investimentos feitos aos pagamentos futuros, diz Mitchell. "Seu apetite por risco deveria estar de acordo com o volume de fluxo de caixa dos passivos esperados. Até que se faça uma análise satisfatória do fluxo de passivos a cobrir é impossível saber no que investir. Na maior parte dos casos, esses fundos não divulgam informações suficientes para permitir o acompanhamento de seus passivos futuros, portanto não há com saber se os investimentos realizados são compatíveis com as promessas feitas."

"Os três estudiosos formularam um sistema de classificação de gestão dos fundos soberanos baseados em indicadores de governança, prestação pública de contas e práticas de investimentos. Os mais bem classificados foram o Fundo de Pensão do Governo da Noruega e o *Superannuation Fund* da Nova Zelândia, ao passo que a gestão do fundo de Abu Dhabi foi considerada uma das piores no tocante à transparência e prestação de contas. Noruega e Abu Dhabi investem parte da riqueza obtida com a alta do petróleo, enquanto a Nova Zelândia poupa a receita obtida com a arrecadação de impostos para a aposentadoria dos seus cidadãos. "A Nova Zelândia cobra um percentual sobre os ganhos atuais dos trabalhadores jovens, de forma que os jovens da próxima geração não tenha de suportar uma carga fiscal muito pesada no momento em que os trabalhadores atuais se aposentarem", diz Mitchell. A exemplo de muitas nações desenvolvidas,

a Nova Zelândia tem uma população em fase de envelhecimento devido à longevidade alcançada pelo país e à queda na taxa de natalidade.

"O que distingue a Noruega e a Nova Zelândia dos demais países? Ambos desenvolveram operações que funcionam de maneira parecida com os fundos mútuos americanos.

"Os fundos bem geridos são claros em relação à origem do seu dinheiro e aos seus objetivos", diz Mitchell. "Eles prestam contas da natureza do seu investimento e da diversificação geográfica do fundo. Publicam relatórios trimestrais e blindam os gestores dos fundos de interferências políticas. A Nova Zelândia estabeleceu, inclusive, diretrizes de responsabilidade corporativa, especificando a forma como intervirá, ou não, nas empresas em que investe, e que tipos de ativos se empenhará, ou não, em buscar. O fundo neozelandês dispõe de um manual de 'política de investimento responsável', que leva em conta os impactos ambientais e as práticas de direito ao emprego das empresas nas quais investe."

Igualmente importante, os dois países procuram isolar seus fundos de interferências políticas, o que talvez seja o maior perigo para um investidor gerido pelo governo.

"Isso é possível, em parte, porque uma quantia considerável do dinheiro é investida no exterior, reduzindo assim a pressão feita sobre os funcionários do fundo para que dêem respaldo a amigos e empresas que apóiam o empreendimento, ou a projectos de sua cidade natal. A Noruega, por exemplo, investe 60% dos seus activos em acções no exterior e 40% em títulos estrangeiros. A Nova Zelândia possui 40,5% em acções no exterior, 7,5% em ações domésticas, 17% em títulos e 35% em outros tipos de ativos, incluindo-se aí bens imóveis, madeira e *private equity*.

Esses dois fundos foram criados por governos democráticos, o que lhes concede status legal para operar abertamente. Com isso, geram também meios que respaldam sua missão financeira. Teoricamente, se os cidadãos

entendem os objetivos de um fundo e confiam nele, isto deve levá-los a reivindicar menos cortes de impostos e benefícios adicionais. “A Nova Zelândia deixou claro que os ativos atualmente em processo de gestão deverão ajudar, futuramente, a amenizar os pagamentos com pensões”, observa Mitchell. “É preciso determinação para agir sem ambigüidade no tocante ao toma-lá-dá-cá entre as diferentes gerações.”

“Os EUA tropeçaram repetidas vezes em seus esforços de colocar as prioridades financeiras à frente das tentações políticas no que diz respeito à gestão do seu sistema de segurança social. Na época em que o presidente Franklin Roosevelt defendeu a introdução do plano de pensão pública nacional, ele vislumbrou uma agência que pegaria dinheiro dos trabalhadores, investiria esse dinheiro e, em seguida, pagaria benefícios com base nas contribuições feitas e nos retornos proporcionados pelos investimentos, e não com base nas receitas fiscais correntes, conforme ocorre hoje. “O que aconteceu foi que o conjunto de activos começou a crescer, tornando-se uma tentação muito grande — os políticos aumentavam os benefícios e reduziam a idade de aposentadoria”, diz Mitchell.

“De igual modo, durante o governo Clinton, os gestores de políticas federais discutiam a possibilidade de investir parte dos fundos da seguridade social no mercado de ações, o que suscitou todo tipo de crítica e de queixa. “Um grupo não queria que houvesse investimento em empresas que não fossem limpas”, recorda-se Mitchell. “Outro temia investir em empresas que exportavam empregos. Na época, ficou muito claro que seria difícil isolar o conselho de investimentos do governo americano desse tipo de pressão. Este talvez seja um dos motivos pelos quais o Australian Future Fund deverá retirar, futuramente, todo o seu dinheiro do país.”

“Muitos dos fundos soberanos localizados na parte inferior da classificação dos autores não operam em democracias e, portanto, enfrentam menos

pressão de transparência do que seus assemelhados na Noruega e na Nova Zelândia. Abu Dhabi, por exemplo, faz parte dos Emirados Árabes Unidos e é governado por um emir, ou príncipe, que preside o conselho do fundo daquele país.

"Mitchell diz que compreende o desejo dos administradores de portfólio de operar clandestinamente. "É normal que os investidores queiram manter em sigilo suas estratégias, de modo que não sejam frustradas", observa. É dessa maneira que os fundos de hedge justificam sua discrição. Contudo, os fatos podem desmentir tais instintos. Pesquisas feitas anteriormente por Mitchell constataram que "um maior volume de informações sobre a situação das pensões, inclusive a emissão de relatórios anuais de finanças, atuária, estatísticas e informações sobre investimentos aos acionistas, podem melhorar os retornos em 2,1 pontos percentuais anualmente", conforme dados obtidos por Mitchell e seus colaboradores.

Tal política complica, sob vários aspectos, o funcionamento dos fundos soberanos. Em termos bem simples, eles são controvertidos e, para alguns, chegam a meter medo. Portanto, há governos que restringem os investimentos feitos por fundos estrangeiros, ou que cogitam em fazê-lo. "A comissão européia está elaborando um plano que proíbe países que não pertençam à União Européia de investir no setor de energia", observam os autores. "A chanceler alemã Ângela Merkel referiu-se à criação de um sistema semelhante ao implantado nos EUA, em que um comitê governamental de investimentos estrangeiros avalia e aprova, ou não, investimentos de origem externa que sejam considerados possíveis ameaças à segurança nacional. Esse protecionismo financeiro poderá ser evitado se esses vários investimentos geridos pela esfera pública forem mais transparentes, mais claros em seus objetivos e mais responsáveis em relação a seus diversos acionistas."

Xenofobia e ressentimentos diversos podem exagerar as preocupações. Vários dos fundos, de crescimento mais acelerado, são controlados por países como a China, com ideologias que, em geral, são antagônicas às dos países ocidentais; ou então países como o Irão e Venezuela, cujos líderes se opõem tenazmente aos EUA e à sua influência em todo o mundo.

"Essas reservas públicas de ativos geridas por governos estão em franco crescimento num momento em que os mercados financeiros parecem sobremodo frágeis", explica Mitchell. "Teme-se que possam ser prenúncio do retorno a um socialismo financeiro global. Quando os governos detêm o controle de grandes somas de dinheiro sem que haja transparência sobre seus objetivos ou métodos, tal situação deixa sobressaltados numerosos políticos e especialistas em finanças."

"Apesar de tais receios, há pouca evidência de que os governos tenham tentado usar seus fundos para manipulação política ou qualquer tipo de ardil. Na verdade, o comportamento recente de alguns fundos soberanos poderia ser considerado mais inábil do que sinistro. No ano passado, por exemplo, um fundo chinês comprou um total de 3 bilhões de dólares em ações do Blackstone Group, uma empresa americana de *private equity*. O valor das ações do Blackstone caiu desde então, despencando com o restante do setor financeiro americano. Hoje, as ações valem cerca de 2 bilhões de dólares.

De igual modo, em novembro, o fundo de Abu Dhabi despejou aproximadamente 7,5 bilhões de dólares no Citigroup. A exemplo de muitos bancos americanos, o Citigroup se viu prejudicado por apostas infelizes em títulos de hipotecas, o que fez com que suas ações caíssem 40% este ano.

"Outros investimentos feitos igualmente em momentos inoportunos podem estar prejudicando alguns fundos soberanos. Contudo, dada a inclinação deles para operar em sigilo, especialistas independentes como Mitchell não

têm base para afirmações mais concretas. "Não sabemos quantos desses fundos possuem títulos lastreados em hipotecas; caso possuam, não há como contabilizar o prejuízo imposto aos diversos ativos públicos", diz ela. "O que vemos é apenas a ponta do iceberg, mas acredita-se que tenha havido, sim, algum prejuízo." O exepdiente é óbvio, em matéria de interesses ilegitimos (*Publicado em: 03/09/2008, pela* Knowledge@Wharton).

(…) "Num artigo publicado no outono passado em *Finance & Development*, publicação trimestral do Fundo Monetário Internacional, Simon Johnson, diretor de pesquisas do FMI, observou que: "Infelizmente, há muita coisa que não sabemos sobre os fundos soberanos. Poucos deles publicam informações sobre seus activos, passivos e estratégias de investimento."

"Se os fundos privilegiam uma estratégia de compra e de preservação dos ativos adquiridos, conforme se acredita, ajudam a estabilizar os mercados, disse Johnson. Ao mesmo tempo, referiu-se também a evidências de que os fundos soberanos, ao investirem em outros fundos, como os fundos de hedge, multiplicam seu impacto por meio da contratação de empréstimos. A alavancagem pode provocar turbulências no mercado quando as apostas não dão o retorno esperado. O valor global dos títulos negociados é de cerca de 165 trilhões de dólares, portanto 3 trilhões em fundos soberanos não constituem ainda motivo de muitas preocupações, observou Johnson. No entanto, se essa cifra subir para 10 trilhões de dólares, e se muitos fundos recorrerem efetivamente à alavancagem, deve-se prestar muita atenção à forma como evoluem, acrescentou.

"Truman, do Instituto Peterson, defende um "aumento discreto na transparência e na prestação de contas" dos fundos soberanos. No mínimo, diz ele, os fundos deveriam publicar relatórios anuais detalhando as estratégias de investimentos empregadas e o valor dos seus ativos. No

outono passado, o Departamento do Tesouro dos EUA pediu ao FMI e ao Banco Mundial que desenvolvessem um guia de ‘melhores práticas” para os fundos soberanos.

“Allen, Herring e Marston acreditam que uma maior transparência seria bem-vinda. Herring, porém, observa que uma exigência desse tipo não será fácil de impor. “É difícil acreditar que essas diretrizes ‘voluntárias’ sejam obedecidas quando as pessoas interessadas nas decisões de investimentos não estão, de fato, envolvidas em sua formulação.” (*Publicado em: 09/01/2008 pela* Knowledge@Wharton)

Anexo VII

Actuação preventiva das empresas

Actuação preventiva das empresas

Na Turquia, os prédios que desabaram durante os terremotos são conhecidos como "edifícios do suborno". Na África, pontes salpicam a paisagem sem estradas para conectá-las. Não há dúvida de que a corrupção, endêmica em economias emergentes do mundo todo, lança o desenvolvimento econômico no caos. Ela afecta as decisões tomadas por burocratas, degrada a qualidade dos que estão no poder e desencoraja investimentos externos. É também um tema empresarial cada vez mais discutido, com um número crescente de líderes empresariais e políticos influentes do mundo todo apontando com frequência a corrupção como uma das maiores ameaças ao desenvolvimento económico global.

"A corrupção e o suborno passaram para o primeiro plano das discussões sobre negócios", diz o professor de estudos jurídicos da Wharton Philip M. Nichols.. "A lista de países que têm sido política ou economicamente lesados pela corrupção continua a crescer, e empresas com interesses de longo prazo no exterior acabarão sendo prejudicadas por qualquer plano que inclua suborno."

Nichols, autor de mais de 10 estudos e escritos teóricos sobre as implicações e a mecânica da corrupção, passou a década passada estudando a corrupção em nações como França, Belize, Rússia, Cazaquistão e Bulgária. Mais recentemente, examinou percepções de corrupção na Mongólia, onde viveu por um ano enquanto estudava e leccionava com uma Bolsa Fulbright. Em setembro, Nichols apresentou estratégias anti corrupção para empreendedores em uma conferência nacional em São Petersburgo, na Rússia. No mês passado, conduziu seminário de uma semana sobre corrupção em Tashkent, Usbequistão, organizado pela Resource Network for Economic and Business Education. "Há uma década,

a corrupção não era um tema apropriado para académicos ou formuladores de políticas", escreveram Nichols e seus co-autores em recente trabalho de pesquisa. "Hoje, a criação de regimes anticorrupção – e o comentário sobre eles – é uma indústria em crescimento."

O suborno é claramente a forma mais disseminada de corrupção, e as estratégias das empresas para lidar com pedidos de suborno variam. Segundo Nichols, algumas empresas optam por pagar subornos, às vezes prejudicando suas imagens públicas e tornando mais difícil recusar futuros pedidos. Outras têm cacife para dizer "não" com sucesso e regularidade. A gigante do petróleo Texaco, por exemplo, dispõe de uma reputação tão formidável por recusar-se a pagar subornos que seus jeeps com frequência têm o caminho livre até mesmo em remotos cruzamentos de fronteiras africanas, sem pagar um centavo.

Uma solução, sugere Nichols, é fixar esse ideal anti-suborno na cultura de uma empresa, começando com um código corporativo para gerentes e funcionários, empresas coligadas e potenciais parceiros comerciais. Mas enfrentar o que parece ser uma onda internacional de corrupção está longe de ser uma questão simples. Nichols acredita que decifrar e explicar a mecânica da corrupção é essencial para ajudar o corpo crescente de organizações governamentais e empresariais a combatê-la.

Na sua pesquisa sobre a Mongólia, por exemplo, Nichols compara as opiniões referentes à corrupção na Mongólia e na Bulgária, dois países que se encontram nas extremidades opostas do antigo império soviético. O estudo revelou que estudantes universitários dos dois países tinham ideias e percepções praticamente idênticas sobre corrupção, o que Nichols considerou surpreendente. "Isso não sustenta a ideia de que a corrupção é uma construção completamente cultural", diz. Para os que estão nesse campo, tentando estudar e controlar a corrupção, é interessante verificar que pode haver "uma compreensão compartilhada" da corrupção.

Em nível prático, o que essa escalada da corrupção internacional significa para uma empresa? "A informação de que um grande número de funcionários do governo em um grande número de países, incluindo alguns mercados potencialmente grandes, parece exigir subornos é fundamental para qualquer negócio que tenha uma presença transfronteiriça", diz Nichols. "Além disso, embora mais de 20 nações, incluindo as mais ricas e activas nações comerciais, considerem o pagamento de suborno ilegal, ainda há concorrentes que pagam subornos."

"Esses fatos combinados resultam em terreno extremamente difícil. Os funcionários esperam que você pague subornos, alguns de seus concorrentes pagarão, mas você poderá ir para a cadeira se pagar."

Índice de Percepção de Corrupção: grande parte das evidências comparativas sobre o suborno é típica (a palavra original é anedótica), embora Nichols possa citar diversos casos. No Cazaquistão, diversas empresas estrangeiras contaram a Nichols que a quantia típica de suborno que precisa ser dada para a obtenção de aprovação de um grande projecto de construção é de cerca de 15% a 20% do valor do contrato – o que quase sempre significa que apenas o dinheiro de suborno totaliza centenas de milhões de dólares. Já na Rússia, o gerente de uma cadeia de varejo contou a Nichols que um suborno de US$ 4.000 reduziria a tarifa de uma carga de cartuchos de impressora de US$ 20.000 para US$ 4.000.

Empresários internacionais dizem que o número de países onde se espera grandes exigências de suborno aumentou assustadoramente. Um estudo recente da Transparência Internacional, sediada em Berlim, identificou 70 países, entre 102 pesquisados, como locais prováveis de executivos serem convidados a praticar suborno. O "Índice de Percepção de Corrupção" da Transparency Internacional incorpora dados de estudos, pesquisas e outras classificações sobre o número de pedidos de suborno presenciados por empresários que conduzem negócios com regularidade em determinado

país. Uma pontuação 10 significa que as pessoas nunca presenciam subornos em uma determinada nação, enquanto um zero indica que os subornos são sempre exigidos.

No índice de 2002, a Finlândia pontuou 9,7, o Reino Unido, 8,7 e os EUA obtiveram 7,7. Com 70 em 102 países pontuando 5,0 ou menos, no entanto, o índice mostra que os empresários acreditam que existe a probabilidade dos pedidos de suborno serem feitos em mais de dois terços das nações examinadas. Esses países incluem alguns dos maiores do mundo: a China, que pontuou 3,5; a Índia, 2,7; a Indonésia, 1,9; e o Paquistão, 2,6. Bangladesh obteve a pontuação mais baixa, 1,2.

Dois tratados que regem os hemisférios norte e o ocidental vão em breve compor um sistema abrangente de leis que proíbem o pagamento de subornos a funcionários de governos estrangeiros. Países como Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, Japão, Coreia e Reino Unido estão obrigados pela convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico a criminalizar o suborno transnacional. Há três anos, somente os EUA tratavam como crime subornos pagos no exterior. Hoje, pelo menos 20 países possuem leis desse tipo e outros 14 vão em breve sancioná-las. A Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos, assinada pela maioria dos países das Américas, em 1996, também exige que seus membros criminalizem o suborno transnacional.

Nichols imagina que se o protesto público contra o pagamento de suborno se tornar tão ruidoso quanto as questões ambientais, o risco das empresas dispostas a pagar subornos aumentará de modo significativo. As penalidades já são severas. Nos EUA elas incluem prisão, multas e desqualificação para negociar com o governo dos EUA. Uma proposta francesa impõe uma sentença de prisão de 15 anos para certos tipos de suborno transnacional. Mesmo na Noruega, que possui a menos punitiva

das novas leis, o suborno de funcionários de governos estrangeiros é punido com um ano de prisão.

O risco de ser processado é bastante real, diz Nichols. Investigações feitas directamente pelo governo e denúncias de concorrentes podem colocar uma empresa no centro das atenções. Segundo ele, acredita-se que os EUA já estão utilizando relatórios de agências de inteligência da América Latina e do Oriente Médio para rastrear subornos. Além disso, os concorrentes que exigem altos padrões éticos têm todos os motivos para denunciar outra empresa que não está fazendo o mesmo.

Estratégias para dizer não: as companhias, acredita Nichols, precisam criar uma cultura empresarial que recuse com tenacidade os pedidos de suborno e estabelecer códigos corporativos claros que sejam adoptados com firmeza pelos funcionários. Também precisam assegurar aos gerentes que a empresa irá apoiá-los quando se recusarem a pagar. “Uma empresa seria imprudente se não desenvolvesse duas estratégias gerais, uma para lidar com os pedidos de suborno e outra para lidar com os concorrentes que oferecem subornos”, diz. “O potencial, em termos de responsabilidade penal, relações impróprias, contratos perdidos, desqualificação de contratos governamentais, perda de reputação, etc., é simplesmente muito grande para ser ignorado.”

“Talvez a acção mais efectiva que uma empresa possa adoptar é realmente entender a corrupção e criar e articular uma resposta geral para ela antes de se deparar com situações difíceis”, diz Nichols. “Também é útil para as empresas trabalharem juntas para criar garantias de que todos adoptarão algum nível pré-acordado de conduta.”

Outros riscos e custos proliferam para empresas que sucumbem ao jogo do suborno, diz Nichols. Como o suborno é ilegal, ele é conduzido atrás de portas fechadas, com os envolvidos dispendendo tempo e recursos para manter seu segredo. “Por razões óbvias, não temos realmente sido capazes

de estudar a natureza das relações corruptas", diz. "Mas aqueles que passaram por elas as descrevem com frequência como insalubres, instáveis e impossíveis de serem cumpridas." Acrescenta que a reputação das empresas sofrem quando a informação acaba vazando, como aconteceu com os que fizeram negócio com a família do ex-presidente indonésio Suharto. Antes e logo após a renúncia de Suharto, em 1998, o ex-líder, seus filhos e associados foram amplamente acusados de se aproveitarem de benefícios como monopólios e cortes tarifários para acumular um enorme património pessoal.

As empresas também enfrentam a possibilidade muito real de serem forçadas a pagar mais e mais subornos à medida que sua reputação como pagadora de suborno se espalha. "Um empresário europeu me disse que depois que sua empresa fez os primeiros pagamentos, o suborno tornou-se parte do curso normal dos negócios porque os burocratas de todo o mundo esperavam um tratamento similar", diz Nichols. "Isso não é nada incomum."

Por último, há as implicações de comércio internacional envolvendo o suborno. O suborno degrada os mercados. O economista Paolo Mauro, no artigo "Corruption and Growth" ("Corrupção e Crescimento"), constata um vínculo directo entre altos níveis de corrupção e baixos níveis de investimento estrangeiro directo. Embora o trabalho de Mauro não explique essa constatação, Nichols oferece três possíveis razões. "Primeiro, a corrupção de fato aumenta a quantidade de tempo que uma empresa precisa gastar com burocracia; segundo, a corrupção dificulta a obtenção de informações, o que aumenta os custos de transacção e terceiro, relações corruptas são menos previsíveis e menos exequíveis. Há provavelmente uma quarta razão também: a maioria dos empresários são pessoas boas e têm aversão a ambientes endemicamente corruptos", diz. "A corrupção também afecta drasticamente o desenvolvimento económico,

causando uma má distribuição dos recursos. Sim, a África está cheia de pontes ao invés de hospitais. Porém, mais prejudicial é o facto de que, em sistemas endemicamente corruptos, as pessoas comuns não estão sendo servidas pelo governo; elas não confiam no governo, portanto, não interagem com o ele", diz Nichols. "Mas as pessoas precisam fazer as coisas. Assim, elas criam seus próprios sistemas para fazê-las, como solucionar disputas ou cumprir contactos ou mesmo policiar bairros."

Esses sistemas, no entanto, "não são gratuitos", acrescenta Nichols. "Eles custam dinheiro. Portanto, gasta-se dinheiro para sustentar o sistema do governo e gasta-se dinheiro para sustentar esse sistema obscuro; as burocracias recebem duas vezes mais dinheiro do que deveriam. Isso significa que o dinheiro não vai aumentar a produção de alimentos ou a saúde ou ampliar a economia. E isso não cheira bem." (*Publicado em: 12/3/02 pela* Knowledge@Wharton).

Directorate for Financial and Enterprise Affairs

PORTUGAL: PHASE 2

REPORT ON THE APPLICATION OF THE CONVENTION ON COMBATING BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC OFFICIALS IN INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS AND THE 1997 REVISED RECOMMENDATION ON COMBATING BRIBERY IN INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS

This report was approved and adopted by the Working Group on Bribery in International Business Transactions on 14 March 2007.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY 4

A. INTRODUCTION 5

1. The On-Site Visit 5
2. General Observations 5
   a) General context 5
   b) The economic context 6
   c) Implementation of the Convention and Revised Recommendation 8
   d) Cases involving the bribery of foreign public officials 8
3. Outline of Report 9

B. PREVENTION, DETECTION AND AWARENESS OF FOREIGN BRIBERY 9

1. General Efforts to Raise Awareness 9
   a) Government initiatives to raise awareness 9
   b) Private sector and non-governmental initiatives to raise awareness 11
2. Reporting, Whistleblowing and Witness Protection 13
   a) Duty to report crimes 14
   b) Whistleblowing and whistleblower protection 14
   c) Witness protection 15
3. Officially Supported Export Credits 16
   a) Awareness-raising efforts 16
   b) Detection of foreign bribery 16
   c) Duty to report bribery 17
4. Official Development Assistance 17
   a) Awareness-raising efforts 18
   b) Detection of foreign bribery and the duty to report bribery of foreign public officials 18
5. Foreign Diplomatic Representations 19
   a) Awareness-raising efforts 19
   b) Detection of foreign bribery and the duty to report bribery of foreign public officials 19
6. Tax authorities 20
   a) Tax treatment of bribes and reporting duty 20
   b) Detection and awareness and training 20
   c) Detecting foreign bribery in practice 21
7. Accountants and auditors 22
   a) Accounting and auditing of the commercial sector 22
   b) Accounting and auditing in the public sector 26
8. Money-laundering 27
   a) Suspicious transactions reporting 27
   b) Exchange of information 28
   c) Sanctions for failure to report and typologies and guidelines 29

C. INVESTIGATION, PROSECUTION AND SANCTIONING OF FOREIGN BRIBERY AND RELATED OFFENCES 30

1. Investigation and Prosecution of Foreign Bribery 30
a) Investigative and prosecuting bodies 31
b) The conduct of investigations 35
c) Investigative techniques and bank secrecy 37
d) Mutual legal assistance and extradition 38
e) The oil-for-food allegations 41
2. The Offence of Active Bribery of Foreign Public Officials 42
a) Establishing the offence 42
b) Treatment of the elements of the offence 43
d) Defences and exemptions from prosecution 46
3. Liability of Legal Persons 46
a) Scope rationae personae 47
b) Elements of liability 47
4. Establishing Jurisdiction over the Foreign Bribery Offence 50
a) Territorial jurisdiction 50
b) Nationality and extraterritorial jurisdiction 50
c) Jurisdiction and legal persons 51
5. The Offence of Money-Laundering 52
a) Scope of the money-laundering offence and penalties for money-laundering linked to bribery of foreign public officials 52
b) Enforcement 53
6. The Offence of False Accounting 53
a) Offences and sanctions 53
b) Enforcement 54
7. Enforcement of the Non Tax Deductibility of Bribes 55
8. Sanctions for Foreign Bribery 56
a) Criminal sanctions 56
b) Other sanctions: accessory sanctions and confiscation 58
c) Additional civil, administrative and non-criminal sanctions 60

RECOMMENDATIONS 62

Recommendations for Ensuring Effective Prevention and Detection of the Bribery of Foreign Public Officials 62
Recommendations for Ensuring Effective Investigation, Prosecution and Sanctioning of Foreign Bribery and Related Offences 63
Issues for Follow-up by the Working Group 64

ANNEX 1: LIST OF PARTICIPANTS IN THE ON-SITE VISIT 65

ANNEX 2: ABBREVIATIONS AND ACRONYMS 68

ANNEX 3: EXCERPTS FROM RELEVANT LEGISLATION 69

ANNEX 4: STATISTICAL INFORMATION 74

EXECUTIVE SUMMARY

The Phase 2 Report on Portugal by the Working Group on Bribery evaluates and makes recommendations on Portugal's implementation of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and related instruments. Although Portugal has engaged in significant legislative efforts to implement the Convention, no investigation of foreign bribery has yet made it past the stage of preliminary investigation. The Report notes some problems and identifies areas where additional efforts are necessary. In particular, measures are urgently needed to raise awareness of foreign bribery among relevant actors in both the public and private sectors.

A more proactive and focused approach is also required in order to ensure that all credible indications of foreign bribery are detected and investigated. In this regard, Portugal should enhance reporting obligations within relevant agencies and organizations of the public service and the accounting and auditing professions so that suspicions of foreign bribery are channelled to appropriate authorities swiftly and systematically. Additional training, guidance and resources could also help. Regarding the corporate sector, Portugal needs to start reaching out to Portuguese companies exporting and investing abroad in order to encourage the development of strategies for the prevention and detection of foreign bribery.

The Report also stresses Portugal's obligation to provide for an autonomous definition of the notion of foreign officials in order to cover the full scope of the application of the Convention. In the same vein, the Working Group recommends that Portugal take remedial action to disallow and forbid confidential, undisclosed expenditures for the purpose of effective implementation of the prohibition of foreign bribery under Portuguese law. The tolerance granted by Portuguese law towards such confidential expenditures facilitates the non-disclosure of bribes paid abroad and the concealment of the illegal nature of the services contracted.

The Report also highlights a number of positive aspects in Portugal's fight against foreign bribery, including the existence of law enforcement units specialised in fighting corruption and other economic and financial crimes, the provision of a broad range of investigative techniques to law enforcement authorities, regular use of anonymously received information for triggering investigations into corruption offences, and a developed and responsive system to handle MLA and extradition requests. A wide variety of sanctions, including debarment from the right to bid in public tenders and confiscation, is also available for punishing natural and legal persons found guilty of foreign bribery, even though the effectiveness of these sanctions in practice remains to be tested.

The Report, which reflects findings of experts from Brazil and the Netherlands, was adopted in March 2007 by the OECD Working Group on Bribery along with recommendations, which appear in the last section of the report. The Report is based on the laws, regulations and other materials supplied by Portugal, and information obtained by the evaluation team during its on-site visit to Lisbon. During the five-day on-site visit on 2-6 October 2006, the evaluation team met with representatives of Portuguese government agencies, the private sector, civil society and the media. Within one year of the Group's approval of the Report, Portugal will report orally to the Working Group on the steps that it will have taken (or plans to take) to implement the Working Group's recommendations. A further report in writing to the Working Group within two years will give rise to a publicly-available evaluation by the Working Group of Portugal's implementation of the recommendations.

A. INTRODUCTION

1. The On-Site Visit

1. From 2 to 6 October 2006, Portugal underwent the Phase 2 on-site visit by a team from the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions (Working Group).[1] The purpose of the on-site visit, which was conducted pursuant to the procedure for the Phase 2 self and mutual evaluation of the implementation of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (hereafter "the Convention") and the 1997 Revised Recommendation (hereafter "the Revised Recommendation"), was to study the structures in place in Portugal to enforce the laws and rules implementing the Convention and to assess their application in practice as well as monitor Portugal's compliance in practice with the Revised Recommendation.

2. The OECD team was composed of lead examiners from Brazil and the Netherlands, as well as representatives of the OECD Secretariat (see the composition of the examining team in Annex 1). During the on-site visit, interviews were conducted with over 100 government experts, representatives of the business community, lawyers, accounting professionals, financial intermediaries and representatives of civil society and the media (see the list of institutions encountered in Annex 1).

3. In preparation for the on-site visit, the Portuguese authorities provided the Working Group with responses to the Phase 2 Questionnaire and responses to a supplementary questionnaire, which contained specific questions about the implementation of the Convention and Revised Recommendation in Portugal. The Portuguese authorities also submitted relevant legislation and regulations, case law, statistical information and various government and non-government publications. The OECD team reviewed these materials and also performed extensive independent research to obtain non-government viewpoints.

4. The Portuguese authorities made commendable efforts to ensure the smooth running of the on-site visit through the preparation of a comprehensive agenda for the visit, and by making substantial efforts to provide access to all requested participants. Leading up to and following the on-site visit, the Portuguese authorities responded to all requests for information and documentation. Such cooperative spirit was conducive to constructive discussions concerning best practices and potential problem areas identified by the lead examiners regarding Portugal's implementation of the Convention and Revised Recommendation.

2. General Observations

a) General context

5. Portugal is a medium-size State (92 391 sq. km, including the Azores and Madeira) occupying the west of the Iberian Peninsula and having a border only with Spain. It has a population of slightly over 10.5 million (July 2006 estimate). In 1974, a revolution triggered the transition to a democratic, market-oriented regime. Portugal is governed by a unicameral legislature. The country's administrative structure consists of 18 districts and two autonomous regions (the Azores and Madeira, which host free trade zones – see below). Portugal's legal and judicial system is based on civil law system. The judicial system consists of separate courts for civil, commercial, criminal, administrative, military, labour/social welfare and fiscal law. Within the Portuguese judicial system there are three levels of courts: first instance courts (district courts), Appeal Courts (there are Appeal Court in Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa and Porto) and two Supreme Courts (the Supreme Court of Justice and the Administrative Supreme Court).

[1] The Phase 1 examination of Portugal took place in May 2002. The purpose of the Phase 1 examination is to assess whether a Party's laws for implementing the Convention and the Revised Recommendation comply with the standards there under.

6. The country experienced considerable economic growth in the wake of its accession to the European Community in 1985. Successive governments have substantially deregulated and privatised the economy. Up until 1990, Portugal was Europe's fastest-growing economy, with an average increase of 4.4% in GDP between 1985 and 1989. Real GDP growth in Portugal was 1.2% in 2004 and fell to 0.3% on average in 2005.[2] Over the past 25 years, services have gained increasing importance in the Portuguese economy, as they have in the economies of other EU countries. The service sector currently accounts for 56.8% of the Portuguese economy in terms of employment and 70.9% in gross value added (GVA). Agriculture accounts for 12.1% of employment and 3.5% of GVA. The manufacturing industry has undergone significant changes. In a sector that was highly dependent on traditional industries such as textiles, footwear, ceramics, cork, ship repair and food and drinks, new industries, including automobiles and auto components, electronics and pharmaceutical goods among others, have gained increasing importance. Services have become the most vigorous sector of the economy with distribution, transport and communications, tourism and financial services showing strong growth.[3]

b) The economic context

(i) Portugal, an open economy

7. Portugal is an open economy, a feature that has been accentuated over the last few years with the deepening of the European economic integration and the increasing internationalization of the Portuguese economy. In 2004, exports of goods and services accounted for 30.7% of GDP. EU countries have been the primary destination of Portuguese exports (80% of total Portuguese exports, with Spain, Germany, France and the UK being the primary destination of exports, accounting for 78% of total exports to EU countries in 2004), followed by the US (taking 6% of total), the PALOPs (Portuguese-speaking African countries) and EFTA countries (Iceland, Norway, Switzerland, and Liechtenstein). The level of concentration of exporting companies is high – of about 17 000 exporting companies, the 100 most important had been responsible, in 2001, for approximately half of total exports. Concerning the main types of goods exported per destination, in 2004 exports of transportation material, machinery and equipment and clothing accounted for 45% of the value of exports to EU countries, while exports of machinery and equipment, transportation material, textile materials and lumber and cork accounted for 51% of the value of exports to non-EU countries.[4]

8. Portuguese foreign direct investment (FDI) has increased substantially since the early 1990s, reflecting the growing involvement of Portuguese companies on the international market. Since 2001, FDI has been channelled mostly to EU countries (with Denmark, the Netherlands and Spain in the top three places in 2004, followed by Brazil); while there has been an increase in the importance of the countries of Central and Eastern Europe. Portuguese investment in PALOPs has accompanied the overall growth in outward FDI, maintaining its average share in these countries by some 2% to 3% of the total.[5] In 2004, Portuguese FDI was focused on activities involving real estate and services to companies (87% of the total), followed by – with a vast gap – commerce, repairs, accommodation and catering (4.2%), financial activities (4.1%) and the processing industry (2.5%).[6]

---

2 *OECD Economic Surveys: Portugal* (Paris: OECD, 2006)

3 Portuguese National Institute of Statistics

4 National Institute of Statistics; and EIU, *Portugal Country Profile 2005*, p.43

5 Bank of Portugal's statistics

6 All statistics from the Bank of Portugal

(ii) The Autonomous Regions of Azores and Madeira

9. The two Autonomous Regions of Azores and Madeira are non-continental territories with a population of around 200 000 each and located in the North Atlantic. They host "Free Trade Zones" (FTZ) which offer a special corporate tax regime. Conceived as programs of regional development fully approved and supported by the Portuguese State and the EU and integrated in the Portuguese and EU legal systems, the FTZs have been created to attract FDI in order to diversify and modernize the islands' economy. The Convention – as well as all Portuguese laws and regulations that aim to implement the requirements of the Convention – apply to Azores and Madeira.

10. Madeira has experienced significant economic development in the last decade. In 2004, goods exported from Madeira accounted for 9% of total Portuguese exports. The international trade profile of Madeira is also strikingly different from that of the rest of the country. It is the only Portuguese region having the majority of its exports (52%) destined to non-EU countries, including 29% to the PALOPs (industrial goods, fuel and oils, machinery and transport materials account for 66% of these exports to non-EU countries).[7] The Portuguese off-shores also clearly stand out regarding FDI, with frequent and sizeable operations carried out by companies with head offices in the free trade zones of Madeira and Santa Maria (Azores): the Autonomous Regions account for 40.1% of total Portuguese investments abroad, and 26.5% of total foreign investments in Portugal.[8]

11. The Madeira FTZ includes an Industrial Free Trade Zone (49 licensed firms), a Financial Services Centre (42 licensed bank branches), an International Services Centre (4 793 licensed firms) and an International Shipping register (255 licensed firms). Madeira offers generous tax exemptions for companies through the year 2011, and various customs duties exemptions. Most other aspects of the regions' economic life are regulated by Portuguese laws and regulations, although the rules and procedures for company formation and registration in Madeira are different from elsewhere in Portugal. For example, unlike the rest of Portugal, Madeira recognises trusts[9] and trust corporations. Trusts corporations specialize in being trustees to which assets are transferred to be administered according to the wish of the settler. More commonly found in Common Law jurisdictions, trusts do not exist as such in Portugal but legal provisions were enacted for allowing their creation in the Madeira FTZ (the trustee is located in Madeira, while the settler and the beneficiary of the trust cannot be residents of Portugal).

12. Offices of the Judiciary Police and of the Public Prosecutor in the two FTZs are organised under the exact same structures as if they were situated in any other of the country's administrative districts. In 2006, the Criminal Investigation Department of Funchal (Madeira) created the Surveillance Team of Madeira's International Business Centre (within its brigade responsible for the investigation of economic and financial crime). The lead examiners welcome the creation of this Surveillance Team, and encourage the Portuguese authorities to grant it adequate means and support in order to further facilitate prevention, detection and investigation of transnational bribery offences.

---

7 2004 figures (National Institute of Statistics)

8 OECD. *Economic Survey of Portugal* (April 2006), p.33 and Banco de Portugal, *Boletim Estatístico*, September 2006.

9 The identities of the settler and the beneficial owner of the trust can only be divulged by the trustee following a court order, and a breach of this confidentiality requirement is criminally sanctioned the same way as a breach of bank secrecy (art. 11 of DL 352-A/88). However, the identity of the settler and the beneficiary must be provided to the bank when opening a bank account or performing any other banking or financial operation (Law 11/2004, Bank of Portugal Notice 11/2005, Bank of Portugal instruction 26/2005, and ISP Regulatory Standard 10/2005); and financial entities are obliged to provide this information to the authorities as appropriate. Registration with the Conservatory of the Commercial Registry (located in Madeira) of the basic acts of constitution of the trust (not the names of beneficiaries and settler) is compulsory if the duration of the trust is more than one year (art. 9.1, DL 352-A/88).

c) Implementation of the Convention and Revised Recommendation

13. In compliance with the Convention and the Revised Recommendation, Portugal has enacted laws which often display solid and clear provisions to combat bribery of foreign public officials in international business transactions. Law 13/2001, which made the necessary amendments to Portuguese legislation in order to criminalise the bribery of foreign public officials, entered into force on 9 June 2001. It introduced the offence of "Active Corruption against International Business" in Decree Law 28/84 (art. 41-A). This offence has the particularity of covering bribes to both national and foreign officials in the conduct of international business.[10] As will be discussed further below, the lead examiners have formed the view that the changes to Portuguese law are in overall accordance with the standards established under the Convention. That said, this report does identify some key areas related to the legal framework that require further attention, including issues related to the treatment of certain elements of the offence of foreign bribery in practice.

14. It is evident from the Phase 2 examination that the level of awareness of domestic corruption issues, and efforts by the authorities to combat it, is significantly high. In relation to foreign bribery, however, the lead examiners detected limited evidence to suggest that there have been concerted efforts by the authorities to uncover and combat bribery of foreign public officials in international business transactions. Although the lead examiners do acknowledge that Portugal is a rather small open economy (Portugal accounts for only 0.4% of world exports and 0.5% of outward FDI originating from OECD countries), it was their view that a more proactive approach to disclosing, investigating and prosecuting this type of crime is required. Addressing this issue forms an important component of this Report.

d) Cases involving the bribery of foreign public officials

15. At the time of the on-site visit, Portugal had not recorded any prosecutions or convictions for the offence of bribery of foreign public official. An encouraging development was that there had been ten cases investigated in the last five years involving suspicions of corruption in international business transactions. However, out of these ten cases, eight related to acts of bribery of Portuguese civil servants by foreign companies (of which seven were still under investigation at the time of the on-site visit). Only two cases related to foreign public officials. Both investigations had been initiated following the reception of a MLA request.

16. The first investigation was closed almost immediately as extensive investigations were already under way for active bribery in the jurisdictions of other Parties to the Convention, and that the Portuguese elements of the case were considered unsubstantial. The second investigation was on-going at the time of the on-site. It was initiated after the reception of a MLA request from another EU Member State and concerned alleged passive bribery or embezzlement by a public official of that country. Procedures had been developed in Portugal in order to identify the assets and the amount of money deposited in Portuguese banks in name of the foreign suspects. On the basis of the information submitted to the lead examiners, it was not clear whether this case actually involved possible misconducts by Portuguese nationals and companies. On-site discussions also revealed that in one specific case of alleged foreign bribery, no investigative activities had been initiated despite the fact that numerous sources outside of Portugal, including an international organisation, foreign public institutions, civil society and the media, had echoed the allegations.[11] The Portuguese authorities are encouraged to ensure that they can accurately report to the

---

[10] Throughout this Report, unless stipulated otherwise, references to the "offence of foreign bribery" should be understood as referring back to the elements of art. 41-A dealing with active bribery of foreign, and not domestic, officials; as only the offence of active bribery of foreign public officials is the object of the Convention and Revised Recommendation.

[11] After the on-site visit, Portugal indicated that the specific case addressed by the examining team was being looked into by the law enforcement authorities.

Working Group on a regular basis about investigations and prosecutions of alleged acts of bribery of foreign public officials committed by Portuguese individuals and companies. Issues related to allegations in relation to the irregularities detected in the UN Iraq Oil-for-Food Program are dealt with in section C.1.e of the Report.

3. Outline of Report

17. This report is structured in four parts. Part A provides background information on the Portuguese economic, legal, and political system. Part B examines prevention, detection and awareness of foreign bribery in Portugal. Part C develops issues related to the investigation, prosecution and sanctioning of foreign bribery and related offences. Part D sets out the recommendations of the Working Group and identifies issues for follow-up.

B. PREVENTION, DETECTION AND AWARENESS OF FOREIGN BRIBERY

1. General Efforts to Raise Awareness

18. In recent years, corruption has become an important topic of public debate in Portugal, in the media and on the political scene. Integrity of Portuguese public officials has been the focus of growing public attention and perceived breach of integrity has sparked increased indignation in the Portuguese society. The press has given these concerns extensive coverage.

a) Government initiatives to raise awareness

(i) Awareness raising and training for civil servants and public agencies

19. The legislative, organizational and other reforms undertaken during the past decade bear witness to the attention the Portuguese government has devoted to fighting corruption. The importance attached to it is clearly reflected, for example, in Portuguese legislators' continuous effort to adopt new repressive measures to combat corruption or in the creation of a special department of the public prosecution service, the Central Criminal Investigation and Prosecution Department (DCIAP) and of a special department of the judicial police, the Central Directorate for Combating Corruption and Economic and Financial Crime (DCICCEF) - to handle complex corruption cases. The fact that Portugal has registered an overall increase in the number of convictions for corruption offences from the end of the 1990s to the mid-2000s (with punctual declines registered in 2001 and 2003), with an average level of 50 convictions per year since 2001, demonstrate the sensitivity of police officials and magistrates to this type of crime.

20. Yet, the focus of the approach has been on the public interest of the Portuguese State, the probity of its civil servants and the integrity of its public contracts. There are several examples to support this observation. Initial training provided to all public officials by the National Institute of Administration (INA) only contains modules on the ethical principles and social responsibility of government. Additional training undertaken by the general directorates of various sectors of government primarily aims at familiarizing officials with potential risks of domestic corruption. The guide containing police recommendations to all public officials published in 2005 by the DCICCEF and available on the web only identifies situations where there is a risk of domestic corruption and makes recommendations to officials concerning the conduct expected from them under such circumstances. Training at the Criminal Police

Academy includes courses on domestic corruption, but no formal training exists with regard to the foreign bribery offence. A final example is the fact that the analysis of corruption crimes conducted by the Judicial Police in 2006 only pays attention to domestic corruption.

21. Clearly the importance given to the problem of domestic corruption can have an impact on whether or not the organs of public administration take notice of the bribery of foreign public officials. For example, there is a risk for the way in which investigations are carried out: it is not unlikely that the judicial police and the prosecution service may be inclined to focus first and foremost on the corruption of Portuguese public servants at the expense of foreign bribery. In this regard, on-site discussions revealed that certain public prosecutors considered that the overall purpose of the offence of active corruption harmful to international business as introduced under art. 41-A of Decree Law 28/84 was to combat bribery of *Portuguese* public officials by foreign companies. This article (which implements Article 1 of the Convention) has the particularity of establishing offences for acts of bribery of both domestic and foreign officials. Many representatives of major ministries, including the Ministry of Finance and the Ministry of Economy and Innovation, as well as senior representatives of the DCIAP, downplayed the importance of the issue of foreign bribery for Portuguese companies, claiming that the main issue at stake was foreign companies bribing in Portugal.

22. Downplaying the importance of the issue of foreign bribery for Portuguese companies and low awareness of the problem can have serious impacts on the fight against foreign bribery. In addition to the police services which have a duty to report all offences that come to their knowledge to the prosecution service, there is a whole series of parties in the chain of public authority in Portugal that could potentially trigger a criminal proceeding. These include the tax authorities and, in general, all civil servants who, pursuant to art. 242.1.b CCP, have a duty to report to prosecutors any offences that come to their notice in the course of their duties. Yet, if government personnel who are in the position to prevent and detect acts associated with foreign bribery are not sufficiently informed that the offence exists, it is likely that such illegal activities will remain undetected. In the view of the lead examiners, stepping up the campaign of awareness-raising in these government sectors should, from now on, be among the top priorities of Portugal. In order to remedy, at least partly, to this problem, the NIA expressed its willingness, during the on-site visit, to introduce the topic of foreign bribery in the school's curricula, whereas DCIAP senior representatives told the examining team that the Department will soon conduct an analysis of corruption, including foreign bribery, in Portugal and that the results of this survey will be widely disseminated among not only public prosecutors, police officers and judges but also, via internet, the public at large.

(ii) Awareness raising and training for the private sector

23. At the time of the Phase 2 evaluation of Portugal, no awareness campaign had been launched in Portugal to inform exporting businesses and relevant professionals (accountants, auditors, lawyers) about the offence of bribing a foreign public official specifically, or to encourage businesses to establish internal mechanisms of surveillance and prevention, as proposed in the Revised Recommendation. The Portuguese Agency for Economic Promotion (ICEP), Portugal's main export agency in charge of developing and executing programs and policies for the internationalisation of Portuguese businesses and for stimulating exports, and responsible for Portugal's National Contact Point for the promotion of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (MNE Guidelines), had not taken any specific steps to inform Portuguese businesses operating abroad about the risks and consequences of bribing foreign officials.[12]

[12] After the on-site visit, Portugal indicated that ICEP's role had primarily focussed on keeping the major business associations in Portugal and its offices abroad informed about the work in progress, at the OECD, on certain corruption-related issues, notably whistleblower protection.

24. During the on-site visit, the lead examiners heard various participants downplay the importance of the Convention for Portugal, a claim justified by an alleged "weak presence" of Portugal in world trade: Portugal was presented as lacking competitiveness in foreign trade and as being chiefly concerned with bribery of domestic officials by foreign firms. A closer look at the facts reveals a different picture. Indeed, lack of competitiveness – even if considered genuine – should not be seen as factor preventing companies from committing bribery abroad; on the contrary, it may be considered as an incentive to bribe in order to secure contracts which would otherwise be lost. Portugal figures among the top countries exporting to some countries with fragile public institutions or that have just recently emerged from damaging armed conflicts such as Angola (2nd), Chad (5th), Guinea-Bissau (3rd), and Sao Tome and Principe (2nd); the importance of Portugal as an important exporter to these countries often being due to its position as the former colonising country. Although European countries remain the primary destination of Portuguese FDI, Latin America is playing an important role, accounting for about 30% (EUR 9 billion) of total Portuguese FDI positioned abroad, notably due to massive investments in the telecom sector.

25. In the view of the lead examiners, downplaying the relevance of the enforcement of the Convention on the basis of the alleged unimportance of the Portuguese economy could prove hazardous: Portugal has a key role in providing incentives and structured guidance to Portuguese firms so that they embrace the highest ethical standards when conducting business abroad. In this regard, business sector participants indicated that when faced with bribery solicitation – or with bribery committed by competitors – Portuguese companies choosing not to remain silent would turn to ICEP in first instance for assistance and guidance on the best strategy to adopt. As no clear guidance exists for ICEP staff on the matter, such assistance has so far only been provided on an *ad hoc* basis.

26. The situation might change for the better in the near future: during the on-site visit it was indicated that ICEP was seriously considering becoming more actively involved in awareness raising campaign and targeted assistance provided to companies, notably through the promotion of the use of the Business Anti-corruption Portal of the Danish Ministry of Foreign Affairs among major Portuguese business associations, Portuguese embassies and commercial offices throughout the world[13] and, in light of the fact that the countries covered by the Portal did not include yet major export partners of Portugal, through ICEP's possible involvement in the development of additional country profiles for the Portal. A decision to provide funding and priority status to ICEP anti-bribery initiatives was expected to be soon discussed at the level of the Council of Ministers. While acknowledging that sharing information about the existence of the Portal is a good start, the lead examiners noted that the development of additional promotion tools was needed to inform Portuguese businesses operating abroad and embassies and commercial offices about the risks and consequences of bribing foreign public officials; and about bribery prevention strategies.

b) Private sector and non-governmental initiatives to raise awareness

27. Likely reflecting the lack of action on the part of the Portuguese authorities in informing businesses and professionals, the private and non-governmental sector has invested very little effort in organising and disciplining businesses pursuant to Law 13/2001 of 4 June 2001 transposing the Convention. Neither businesses nor their representative associations had taken any initiatives for awareness-raising and prevention at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal. A likely symptom of this inaction, only two medium-sized enterprises (one fully private and the other one with State ownership) responded to the examining team's invitation to discuss preventive measures with respect to foreign

13 <www.business-anti-corruption.com>. After the on-site visit, Portugal indicated that some information about the Portal had now been sent to the major Portuguese business associations, Portuguese embassies and commercial offices throughout the world; and that it had circulated information on the Convention and on the risks and consequences of bribing foreign officials to all diplomatic and commercial missions abroad, as well as to business associations, major enterprises and certain governmental agencies.

bribery, despite continuous efforts by the Portuguese authorities to get additional representatives from the private sector to attend the on-site discussions. As the examining team began to build-up an overall picture, during the panel discussions with representatives of the private and non-governmental sector, on the way in which the Portuguese businesses respond to the anti-bribery law, it became apparent that businesses and their associations had not yet grasped the full dimensions of the problem.

(i) Business associations

28. Portuguese business federations have so far played a very limited role, if any, in the fight against bribery of foreign public officials. In fact, representatives of the Association of Portuguese Businesses, the Association of Portuguese Industries, and the Association of Micro, Small and Medium-sized Businesses interviewed by the examining team admitted that, although their respective associations were all engaged in promoting internationalisation, exports and social responsibility of Portuguese enterprises, none of them had engaged in awareness raising activities on bribery-prevention or extortion-prevention issues.

(ii) Major enterprises

29. Discussions with Portuguese companies, with the Portuguese National Contact Point for the MNE Guidelines and with representatives of civil society produced several findings. First, although the two companies that the examining team met with in Lisbon had substantial dealings in sensitive markets and sectors; none presented foreign bribery as a relevant issue for their firm. Similarly, their representatives considered that their internal control systems were adequate enough to prevent and detect foreign bribery, even though such bribery had apparently never been detected. The two companies did not appear to be alert to the importance of preventing foreign bribery committed by foreign agents, subsidiaries and partners (*e.g.* by introducing diligence procedures to assess their integrity). On the contrary, employing only local staff and agents was presented as one of the reasons for not giving more serious consideration to foreign bribery risks. The review team also found that familiarity with the criminal liability of legal persons for the offence of bribery in international business transactions was very limited, if not inexistent.

30. On-site discussions also revealed that company codes of conducts – whether targeting employees or suppliers – are not common in Portugal. Codes of conducts dealing with issues related to foreign bribery are even rarer (only found in a few companies either listed on stock exchanges or subsidiaries of large foreign firm). Companies with important state-ownership and operating in sensitive markets abroad had not taken any specific action to become trend setters in Portugal for the prevention of foreign bribery.[14] During the on-site visit, the Portuguese National Contact Point for the MNE Guidelines indicated that the promotion of corporate social responsibility among Portuguese firms – including bribery prevention – has had so far very limited success (there was not yet one concrete case of implementation of the MNE Guidelines by a Portuguese company). This was explained by the lack of interest of Portuguese firms and the absence of sufficient pressure from stakeholders generally, and civil society in particular.

(iii) Small and medium-sized enterprises

31. The prevention practices of other businesses have proved even more muted. A characteristic of the commercial and industrial sector in Portugal is that SMEs represent about 90% of the total number of firms registered in Portugal; about 11% of them (2003 figures) are involved in international transactions.[15] In general, the SMEs in Portugal appear to have a low level of awareness of the actual problem of

[14] For example, the Portuguese authorities have apparently not yet made use of their influence on relevant Portuguese companies in order that they join, support or abide by initiatives such as the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) or the Water Integrity Network (WIN).

[15] European Commission, "Internationalisation of SMEs", *Observatory of European SMEs*, 2003(4), p.16

corruption in foreign markets, of its consequences for their business and strategies to avoid it. A representative from the Association of Micro, Small and Medium-sized Businesses indicated that Portuguese SMEs often "have to bribe to obtain business" in sensitive markets, while admitting that the association had not yet taken action on corruption prevention issues. Similarly, the Institute for assistance to SMEs and investment (IAPMEI) – organised under the Ministry of Economy and Innovation – has developed a programme to promote SME social responsibility, but at the time of the on-site visit this programme did not include corruption prevention as a topic. Reflecting perhaps, among possibly other reasons, their lack of awareness of the OECD anti-bribery Convention, no SME responded positively to the examining team's invitation to attend the on-site discussions.

(iv) Civil society

32. At the time of the Phase 2 Evaluation, Portugal did not have any non governmental organisation (NGO) directly involved in fighting corruption. One expert on issues of corporate social responsibility met during the on-site visit indicated that Portuguese NGOs – compared with their counterparts in other OECD countries – were not particularly active in scrutinising the manner with which Portuguese businesses behave abroad and in pushing for higher business ethics standards. This could have a negative impact on the fight against foreign bribery, as part of the impetus for greater corporate social responsibility often comes from the benefits expected from a better reputation in the public.

Commentary

With a view to promoting the effective implementation of the anti-bribery legislation, the lead examiners recommend that Portugal take necessary measures to raise the level of awareness among officials in government agencies and the judiciary that can play a role in detecting, reporting, investigating or prosecuting the offence of bribery of foreign public officials. The lead examiners also recommend that Portugal act with urgency and vigour – in association with civil society and representatives of the business community – to induce Portuguese companies to raise their ethical standards in fighting foreign bribery (including for the development of strategies and management tools that can help detect and prevent bribery). Steps should also be taken by Portugal to encourage large Portuguese companies conducting business abroad – notably the ones with significant State shareholding – to be at the forefront of a movement to raise the ethical standards of Portuguese companies, and assistance to SMEs should also be provided as they often lack the resources to address these issues on their own.

2. Reporting, Whistleblowing and Witness Protection

33. Portugal's law enforcement authorities heavily rely on official reporting, with about one third of the investigations into corruption cases triggered by such reporting in 2005, information from individuals (about 30% of the investigations into corruption cases in 2005), and on anonymous complains (one third of the investigations in 2005).[16] Portuguese media also play a part, when detailed information falls into their hands, in triggering inquiries into corruption cases: over the period 2002-2005, press articles and other media disclosures of alleged corruption cases have accounted each year for 2 to 3% of the investigations into domestic corruption cases: the fact that Portuguese press law and the journalism law of 1999 provide protection for journalists' sources may explain this.[17] According to various authorities met during the on-site visit, any of the competent authorities for receiving reports of corruption or fraud would act promptly on complaints and denounces of corruption.

---

16 *The Crime of Corruption: Evaluation of Organized Crime by the Judicial Police 2002-05*.

17 In a recent case, a journalist refused to identify the story about misuse of the public finances, citing professional ethics as his reason; the court recognized the legitimacy of his refusal and did not compel him to divulge the name.

a) Duty to report crimes

34. Quite a large number of professional groups is required to cooperate with Portugal's law enforcement authorities in the detection of irregularities, financial malpractice, crimes, etc. which might be linked to foreign bribery. Aside from the police, these include Portugal's 600,000 civil servants who, pursuant to art. 242.1.b CCP, have a duty to report to the public prosecutor any offences that come to their notice in the course of their duties; chartered accountants and auditors pursuant to their respective statutes as well as pursuant to money-laundering legislation; and employees of all the financial institutions and other bodies subject to the reporting mechanisms established under Portugal's anti-money laundering legislation.

35. Representatives of most government departments, including Finance, declared in their discussions with the examining team that they were fully aware of their obligations to report any offences pursuant to art. 242.1.b CCP; according to the representative of the National Institute of Administration, all new government employees are made aware of their reporting obligations during the induction training that the Institute provides new civil servants on their rights and duties. Yet, if government personnel who are in the position, in the course of their duties, to detect acts associated with foreign bribery are not sufficiently informed that the offence exists, it is unlikely that such activities will be reported. DCIAP statistical data suggest that so far it has been first and foremost foreign magistrates that have triggered foreign bribery investigations by Portuguese authorities, after these foreign magistrates have launched investigations associated with the offence and extended them to Portugal.

b) Whistleblowing and whistleblower protection

36. As indicated above, Portuguese officials have an obligation under art. 242.1.b CCP to report to the prosecutor any offences that come to their notice in the course of their duties. In addition, pursuant to the Disciplinary Statute of the Public Service, public officials have the legal duty to inform their principal of any criminal offence of which they are aware or of anything which they consider would amount to a crime unless the latter is the alleged offender, in which case, they ought to report to the General Inspectorate for the Public Administration (IGAP), the Attorney General or the Judicial Police.[18] Although public officials have a duty of obedience and secrecy, which requires them to report corruption internally before seeking external help, this duty must be breached in cases of corruption or any other illicit practices and conducts of their knowledge. Failure to report the occurrence of such illicit practices of which they are aware to the competent authorities is punishable with a disciplinary fine (for civil servants) or by a suspension from the public official's duties (for senior appointed officials).[19]

37. In the financial and private sectors, several professional groups are required to cooperate with Portugal's law enforcement authorities in the detection of irregularities which might be linked to foreign bribery. In addition to all the financial institutions and other bodies which are subject to reporting obligations under Portugal's anti-money laundering legislation (see below section on money laundering), chartered accountants and auditors are also subject to an obligation to report illicit practices. Pursuant to their respective statutes, chartered accountants and auditors failing to report an occurrence of illicit practices of which they are aware to the competent authorities are subject to sanctions (see below section on accounting and auditing). By contrast, private sector employees not subject to any reporting obligation and wishing to alert the competent authorities after becoming aware of legal violations committed within the company for which they work do not benefit from any established whistleblower protection procedures

---

[18] When the principal is informed of a case of corruption, he/she will first assess the evidence brought before him/her and, if necessary, instruct an internal inquiry. As to the attorney general and the IGAP, following a complaint about corruption, both can initiate an investigation of the entities within their intervention scope.

[19] Articles 10.5, 23.2.c, 27.1.b. and 32.2.e. of the Disciplinary Statute (Decree Law 24/84 of 16 January 1984).

(under the 1969 Employment Law, private sector employees are subject to a general duty of loyalty towards their employer). Nevertheless, nothing would prevent private sector employees from anonymously reporting information about offences to the competent authorities, since – as indicated above – in Portugal much attention is paid to information reported anonymously, with about one third of the investigations into corruption cases triggered by anonymous informants in 2005.

38. Where an employee only wants to report on accounting or other irregularities (that might be related to bribery, fraud, etc.), he or she can also decide to report this to a designated body within the company's structure, when such a mechanism exists. The *Comissão do Mercado de Valores Mobiliários* (CMVM), Portugal's Securities Market Commission, has issued some standards and recommendations, one of these (Recommendation 10-A) insisting on the establishment of mechanisms for the internal reporting of irregularities.[20] As the regulation, built on the comply or explain principle, has been adopted only since November 2005, only 28.8% of Portugal's listed companies complied with it at the time of the on-site visit according to statistical data provided to the examining team. As to other companies – SMEs and large non-listed companies – the examining team was told by business representatives that most of them were not likely to have in place reporting mechanisms and guarantees to whistleblowers. While the two medium-sized enterprises that spoke to the examining team emphasized the importance of ethics in carrying out their business, none of them had put internal mechanisms in place to enable an employee who has witnessed fraudulent or unlawful transactions to alert the company to what is going on: their representatives insisted on the fact that the employee could speak to his/her direct manager about fraudulent activities.

c) Witness protection

39. To allay a witness' fear of reprisals, Portugal has established a system intended to preserve his or her anonymity. Law 93/99 of 14 July on the Enforcement of Measures on the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings, supplemented by Decree Law 190/2003, has introduced the concept of "protected" witnesses. A witness can be accorded this status and heard by the public authorities in any proceedings in respect of certain crimes, including the crime of bribing foreign public officials, when knowledge of the identity of the witness giving evidence is likely to seriously endanger the life, physical integrity, or freedom of this person, members of his family or close relations (art. 16.b of Law 93/99). In the absence of much practice, due to the fact that the implementing decree was adopted only recently, the effectiveness of the system is difficult to evaluate.[21]

Commentary

The lead examiners consider the legal obligation on Portuguese civil servants to report to the prosecuting authorities any offence, including bribery of foreign officials, which come to their knowledge, to be an important measure in combating transnational bribery. They recommend that Portugal make any public employee subject to art. 242.1.b CCP more aware of the importance of its application in cases of foreign bribery. The lead examiners also consider the attention paid by the Portuguese law enforcement authorities to information associated with corruption and bribery reported anonymously to be an important tool in combating transnational bribery. They however

---

20 Recommendation 10-A states that companies "should adopt a policy whereby alleged irregularities occurring within the company are reported […] The general direction of this policy should be disclosed in the corporate governance report". Company employees cannot be discriminated against, nor suffer any consequence as a resulting of reporting any alleged irregularities occurring in the company. Although the recommendation is specifically addressed to companies with capital open to public investment, it can also be followed by companies not admitted to trading on a regulated market.

21 After the on-site visit, Portugal told the examiners that they had knowledge of one case of witness protection linked to corruption.

recommend Portugal to pursue its efforts to encourage companies to provide internal channels for communication by, and internal protection for potential whistleblowers.

3. Officially Supported Export Credits

a) Awareness-raising efforts

40. The agency responsible for officially supported export credits in Portugal is COSEC, a private insurance company. It has an International Department (DIT) entirely devoted to the management of State Guarantees. COSEC provides export credit and bond insurance coverage as well as investment insurance abroad coverage against political and monetary risks and natural disasters on behalf of the Portuguese State. DIT is composed of ten employees, including four risk analysts. At the time of the Phase 2 evaluation of Portugal, the export credit system was under review, and the publication of the new legal framework was still pending.

41. Representatives of COSEC stated that, since the adoption in 2000 of the OECD Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits, COSEC informs all applicants requesting official export credit support about the issue of bribery in international business transactions. This is done through a declaration embedded in the application and also through a stand-alone anti-bribery statement that exporters have to submit. In 2000, existing clients of the Portuguese export credit system were explained the need to adopt new application forms referring to bribery issues; and as a general rule any potential client receives – when applying for export credit insurance coverage – an explanation of the obligations they commit to (including in relation to anti-bribery clauses). Portugal also indicated that awareness among COSEC employees and Financial Guarantees Council (FGC)[22] members has evolved over the past eight years since first discussions and adoption of the 2000 Action Statement, because their representatives form part of the Portuguese Delegation regularly attending the meetings of both the EU Export Credit Council and the OECD Export Credit Working Group (where bribery in international business transactions has become a regular issue on the agendas). At the time of Portugal's Phase 2 evaluation, steps were also being considered to better inform staff and major clients about COSEC's anti-bribery policy and the recently approved 2006 OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits.

b) Detection of foreign bribery

42. The examining team was informed that COSEC always requires at the time of the application that details (e.g. consistency with standard business practice, purpose, and identity of the agent) be provided regarding agents' commissions paid in relation to the export contract. As a rule, agents' commissions included in export contracts are always eligible for cover; provided that they do not exceed the average level according to the business underwritten. However there is no fix ceiling limiting this eligibility. COSEC risk analysts interviewed by the examining team indicated that in practice this "average standard" is generally considered to be 5% of the value of the contract. Due diligence is chiefly performed before support has been granted (during the underwriting procedures). If a commission which seems too high is detected at this stage, COSEC first meets with the interested party to discuss the issue before taking any other steps. Detailed explanations would then be sought regarding the need for the services provided by the agents, the adequacy of the commission *vis-à-vis* the service provided and its justification. If any suspicion of bribery arises after support is granted or in the event of a claim for indemnification, such suspicion could be investigated in order to ascertain whether or not the claim may be rejected or whether reimbursement of indemnifications must be sought (although at this stage in the procedure COSEC does

22 The entity officially in charge of supervising the system for granting official export credit and guarantees – the Financial Guarantees Council (FGC), composed of representatives of the Central Bank, the ministries of finance and the economy, BPI (a private bank), and COSEC – became extinct on 14 March 2006 and, at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal, the details of the structure that would replace it had not yet been clarified.

not perform any systematic additional verification to detect possible illicit bribery payments or allegations in relation to the contract). At the time of the on-site visit, COSEC employees had yet never detected a foreign bribery payment.

c) Duty to report bribery

43. During the on-site visit, it was indicated that COSEC staff are not considered as public officials, and as such they are not subject to the same reporting obligations as Portuguese civil servants. COSEC is a private insurance company and even though its International Department (DIT) is entirely devoted to the management of State guarantees, COSEC and DIT employees are not considered public officials. On-site discussions revealed that, although no explicit reporting procedure exists for DIT employees who detect foreign bribery, in practice DIT employees would report to the supervising authority (the FGC or its successor) after having first met with the concerned applicant; the supervising authority would then assess the facts a second time before submitting the information to the public prosecutor as appropriate.

44. The Portuguese authorities indicated that reports would occur whenever "sufficient evidence of bribery" is detected by employees of export credit agencies before the decision to provide support has been made[23] (COSEC's due diligence procedure to detect any credible evidence of bribery occurs exclusively at the application stage). At the time of the on-site visit, the policy for detection and reporting of bribery was based on the requirements of the 2000 Action Statement. In the view of the lead examiners, the main challenge of COSEC will now be to consider and implement the measures that it will need to put in place in order to comply fully with the recently adopted 2006 OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits, including its enhanced requirements in terms of bribery prevention, due diligence and reporting.

Commentary

The lead examiners recognize that, at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal, COSEC had implemented several measures ensuring overall compliance with the 2000 Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits. They encourage the Portuguese authorities to continue their efforts in ensuring full compliance with all the requirements that are now included in the recently adopted OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits, including its enhanced requirements in terms of prevention, due diligence and reporting.

4. Official Development Assistance

45. Portugal is a small donor whose development cooperation focuses on the five Portuguese-speaking African countries (PALOPs) and Timor-Leste. Poverty reduction is a primary goal of Portuguese development. In 2005, Portugal's total development assistance amounted to USD 377 million, or 0.21% of Gross National Income (GNI). The Portuguese Institute for Development Support (IPAD) is at the heart of Portugal's official development assistance (ODA). Created in 2003 as the central planning, supervisory and coordinating body for Portuguese aid, IPAD, as part of the MFA and with a staff of 169, is responsible for coordinating the participation of over 15 different ministries, 308 municipal governments, universities and other public institutions – all of which get involved with their counterparts in partner countries. Only a small share of Portuguese ODA is contracted out to the private sector or NGOs.

---

[23] OECD Export Credit Group's Review of the Responses to the Survey on Measures taken to Combat Bribery in Officially Supported Export Credits [TD/ECG(2005)4/REV].

a) Awareness-raising efforts

46. Although IPAD staff met during the on-site visit admitted that corruption is often rife in partner countries, on-site discussions revealed that Portuguese authorities had not engaged in raising the awareness of anti-corruption issues within the agency nor among the various ministries, municipal governments, universities and other public institutions participating in development assistance efforts. Similarly, no steps had been taken to introduce an anti-corruption clause in standard contracts issued by IPAD. On the question why Portugal had not engaged in raising the awareness of foreign bribery within IPAD and other relevant bodies and why no steps had been taken to introduce anti-corruption clauses in development contracts, the Portuguese authorities pointed out that the vast majority of Portuguese ODA is not contracted out to the private sector, but administered directly by Portuguese ministries, public agencies and municipalities in association with partner governments: this would be sufficient to prevent corruption in aid-funded programs. In the view of the lead examiners, given the risk of corruption in aid funded programs, stepping-up the campaign of awareness-raising in these government sectors that participate in Portugal's development assistance efforts should be among the priorities of the Portuguese authorities. Steps should also be taken to advise IPAD personnel of the need to include an anti-corruption clause in all contracts and contribution agreements issued by IPAD and its partners.

b) Detection of foreign bribery and the duty to report bribery of foreign public officials

47. Government staff working in development assistance, like other public servants, must report any criminal offence to the prosecuting authorities. However, given the low level of awareness of the foreign bribery offence among IPAD staff, the absence of guidelines or training on the identification and reporting of corruption abroad (*e.g.* the procedure to follow for reporting, the importance of reporting, etc.), and certain institutional weaknesses in the effective monitoring of ODA interventions as identified in the 2006 DAC Peer Review of Portugal, the possibility that IPAD personnel detects irregularities in connection with the administration of development funds appears rather slim in practice. In the unlikely event that foreign bribery would be detected and that a report would be made, it is also not clear whether the report would be transmitted directly to the prosecution, to IPAD management, or to the MFA.

48. For similar reasons, given the fact that partner public institutions in Portugal, business partners and partner governments have not been provided with any type of instructions on reporting indications of possible acts of foreign bribery, and that no steps have been taken in order to set up channels of communication that could encourage the reporting of foreign bribery offences by those partners, the prospects for detection of foreign bribery offences committed in the context of the administration of development funds by these entities appear in practice rather unlikely.

Commentary

The lead examiners recommend that Portugal take awareness raising measures targeting IPAD staff and IPAD public and private sector partners about issues related to the offence of foreign bribery, including on prevention, detection and reporting. They further recommend that, in the context of ongoing efforts for better monitoring and evaluation of aid efficiency, Portugal conduct a comprehensive assessment of foreign bribery risks in ODA projects.

5. Foreign Diplomatic Representations

a) Awareness-raising efforts

49. Diplomatic missions abroad have an important role to play in enhancing the awareness of enterprises that seek advice when they consider or conduct international business transactions: they can advise Portuguese companies on the level of corruption in the market where they intend to operate (for example, providing warnings about untrustworthy intermediaries or agents). They can also be an important source of guidance and support to enterprises faced with solicitation of bribes. As recognised by the Ministry of Foreign Affairs (MFA) during the on-site interviews, the promotion of Portuguese enterprises has been gaining relevance in the share of the work done by Portuguese diplomatic missions and has been ranked as a priority for many of them. This activity, performed in close co-operation with the Ministry of Economy (notably ICEP)[24] would be, according to MFA representatives, "carried with rigorous respect of local rules and ethic principles".

50. No specific measures had been taken to inform diplomatic missions about the foreign bribery offence, the importance to fight and prevent it, and the possibility to have such offences investigated and prosecuted in Portugal. The Portuguese authorities indicated that "Portuguese diplomatic representations are – as any other public service – aware of the illegality and illegitimacy of bribery". Yet, in the opinion of the lead examiners, as a result of the lack of specific action, relevant MFA staff and Portuguese diplomatic missions might not have the necessary skills to assist Portuguese companies and individuals facing difficult bribery issues and ethical dilemmas abroad, to advise them on the risk of foreign bribery in the market where they intend to operate, and to work together with foreign government authorities where bribe solicitation has taken place.[25]

b) Detection of foreign bribery and the duty to report bribery of foreign public officials

51. Portuguese officials working in diplomatic representations abroad are required, as any Portuguese public official, to cooperate with Portugal's criminal system in the detection of any offences (including therefore foreign bribery) that come to their notice in the course of their duties (art. 242.1.b CCP). At the time of the on-site visit, no specific instructions had been issued by the Ministry to embassies concerning steps to be taken where allegations that a Portuguese company has bribed or intends to bribe a foreign public official come to the notice of embassy personnel.

52. During the on-site visit, the MFA indicated that it would normally fall within the tasks of the diplomatic mission to refer such cases to MFA headquarters as part of its general reporting, although it would seem that no specific instruction exists on the matter. The lead examiners also obtained no indications that diplomatic missions would consider in certain cases to report allegations of foreign bribery directly to the Public Prosecutors' Office in Portugal or diplomatic representations of other Parties to the OECD Convention. In the view of the lead examiners, in the absence of clear instructions to diplomatic missions on how to handle bribery allegations, various sources of allegations, both internal (MFA staff in close contact with the company) and external (communication by the diplomatic representation of another Party to the Convention, foreign media, foreign civil society, foreign public administration) might go unnoticed by the law enforcement authorities. Appropriate means, specific guidance and awareness raising measures must be in place if an environment conducive to timely and adequate reporting of foreign bribery is to be created.

---

24 For more information on ICEP and its role in fighting foreign bribery, see section B.1 of the Report.

25 After the on-site visit, Portugal indicated that some awareness raising action had been initiated in response to the findings of the examiners (see footnote 13).

Commentary

The lead examiners are of the opinion that Portugal's diplomatic missions and ICEP may play an important role in enhancing the awareness of companies that seek their advice when they consider or conduct international business transactions. In order to ensure that appropriate guidance is provided, they recommend that Portugal take action to raise the level of awareness of the offence of foreign bribery among its diplomatic missions abroad and export promotion staff, such as by explaining the situations in which the offence may arise, the ways of recognizing it, the rules on jurisdiction and the liability of legal persons for offences committed abroad. They also recommend that Portugal issue specific instructions/guidance to diplomatic and export promotion staff concerning the steps that should be taken when they notice credible allegations that a Portuguese company or individual has bribed or taken steps to bribe a foreign public official, including the reporting of such allegations to Portugal's prosecuting authorities.

6. Tax authorities

a) Tax treatment of bribes and reporting duty

53. In Portugal, the tax authorities can be another source of prevention and detection of acts of accounting movements or other acts likely to be connected with bribery of foreign public officials. Since 2001, Portuguese law prohibits – though not explicitly pursuant to Portugal's legal principles – tax deduction for facilitation payments and expenditures linked to foreign bribes: under art. 33.7 of the Personal Income Tax Code and art. 23.2 of the Companies Tax Code, unlawful expenditure, particularly in connection with conduct in breach of Portuguese criminal legislation, even if it has incurred outside the country, is not deductible or considered as costs. Tax officials, like other public servants, must report any offences that come to their notice in the course of their duties to the prosecuting authorities on the basis of art. 242.1.b CCP. Furthermore, apart from this general reporting obligation, art. 31 of Act 11/2004 of 27 March requires them to report suspicions of unlawful activities –including foreign bribery- associated with money-laundering to the public prosecutor.

b) Detection and awareness and training

54. The tax authorities have broad powers of investigation to ascertain the tax position of taxpayers. They can make on-site inspections; they can audit and control the taxpayer's accounting books and records or bookkeeping; they can also request the cooperation of any public entities, which may be necessary for the assessment of the tax situation of the tax payer, or of third persons with whom the tax payer has economic relations. A protocol signed in 2004 with the Ministry of Justice also allows for permanent exchange of information to combat tax fraud. The tax administration has also access, either directly - when there are reasonable grounds that a tax fraud has been committed or when there are concrete identified facts that a person provided false information to the tax administration – or through a judicial decision - in situations not mentioned above- to bank information (articles 63 and 63-B of the General Tax Law). Every year, tax officers make a rather significant number of requests for lifting bank secrecy (643 in 2005).

55. Similarly, there is nothing to stop the tax authorities from exchanging information with foreign partners. The legal authority to exchange information for tax purposes derives primarily from bilateral agreements (Portugal is party to over 40 double tax conventions which closely follow the OECD model) and from domestic law. With EU Member States, information exchange takes place pursuant to the EU directive on Mutual Assistance (EEC/77/99 as amended) and Regulation 2003/1978, which contemplate broad information exchange. Information exchange is also possible through the use of additional mechanisms which, although not primarily designed for tax purposes, permit information exchange for certain criminal tax matters. Such mechanisms include international treaties signed and ratified by Portugal

such as the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (29 May 2000) and the European Convention on Judicial Mutual Assistance on Criminal Matters (20 April 1959).

56. Overall, tax officers make a rather significant number of inspections every year: for a universe of over 345 000 company tax payers and of over 4 million individual tax payers, respectively 47 000 and 48 000 inspections were conducted in 2004. Tax inspectors target those among whom tax fraud is most prevalent, such as the self-employed, but also companies active in economic sectors deemed sensitive. For example, the lead examiners were told that the few Portuguese companies doing business in Africa were subject to particular attention from the tax administration. Also, information published in the press, where relevant, would be systematically investigated. Such was the case of a matter dealt with by the tax administration in the recent past, involving suspicious payments made to Portuguese public officials by a private civil airline company, and which came about in the wake of a press article: the company's books were audited and, as the audit brought to light suspicions of (domestic) bribery, the matter was escalated to the public prosecutor for a formal investigation by the criminal police. Other sources of detection include information directly communicated to the tax administration by the police.

57. In preparation for their controls, tax officials are given guidance in ways of identifying deductible costs and detecting unlawful expenditures through a Manual for Tax Auditing. There are also programs at the Directorate General for Taxation's Tax Training Centre for the continuous formation and training of staff on various procedural issues and the detection of unlawful expenditures.

c) Detecting foreign bribery in practice

58. Although the tax authorities have broad investigative powers enabling them to enforce the non-tax deductibility of unlawful expenditures and to refer violations of tax and criminal laws detected during their inspections to the prosecutors – as an example, suspicions of domestic corruption were reported to the public prosecutors on at least two occasions in the recent past-, there had been no single case of detection of irregularities associated with transnational bribery at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal.

59. Undeniably, detecting costs and expenditures associated with foreign bribery is intrinsically complex, notably because of the frequent necessity of collecting evidence abroad. Indeed, all tax officials interviewed by the examining team explained that detecting bribes to Portuguese civil servants was easier as, often, both parties (briber and person receiving the bribe) are in the country. However, in the view of the lead examiners, the fact that, at the time of the on-site visit, no specific instructions or training had been developed to give detailed guidance to tax examiners to assist them in the detection of suspicious payments associated with foreign bribery might go some way to explaining this state of affairs. In this regard, an encouraging development was the inclusion, in the framework of the 2006 edition of the Manual of Tax Auditing under preparation at the time of the on-site visit, of specific instructions as to the identification and reporting of "acts of corruption". In the view of the lead examiners, it would be important that the Manual also covers the detection of unlawful expenditures associated with bribes paid to *foreign* public servants; the handbook on the detection of bribery produced by the OECD could serve as a useful basis for such inclusion in the Tax Manual.

60. Yet, in the view of the lead examiners, there is another, likely more serious, factor that impedes the detection of suspicious payments associated with foreign bribery: the fact that tax law, pursuant to art. 42.1.g of the Companies Tax Code (IRC) and articles 32 and 73.1 of the Personal Income Tax Code (IRS), allows for undocumented, confidential expenditures. Although these expenses ("confidential expenses") are subject to a special stand-alone tax rate of 50% (70% with respect to companies partially or totally exempt from IRC or not principally engaged in commercial, industrial or agricultural activities), the nature of expenses incurred (including the eventual beneficiaries of the expenses) remains undisclosed to the tax administration. According to Portuguese tax authorities, although in the past expenses of

confidential nature could amount up to 7% of the company's annual turnover, companies today would resort to this mechanism only in small amounts not exceeding 1% of the volume of business transactions. However, the lead examiners remarked that, for businesses with a large turnover, this may still represent important amounts.

61. Statistical data show that, in 2005, for a universe of 348 524 tax payers subject to corporate income tax and whose main activity was of commercial, industrial or agricultural nature, 4 673 companies (1.3%) declared confidential expenses for a total amount of EUR 47.1 million (representing 0.1% of the total business costs declared). Similar statistics show that, for a universe of 31 824 tax payers subject to personal income tax in 2005, 242 (0.7%) declared confidential expenses for a total amount of EUR 144 258 (representing 0.25% of the total business costs declared). Tax officials stated that if a company would declare confidential expenses of abnormal amount, this would immediately trigger an investigation in the framework of which, pursuant to articles 63 and 63-B of the General Tax Law, tax inspectors could request the lifting of bank secrecy in order to identify the eventual beneficiaries of the confidential expenses. In the view of the lead examiners, even if companies may not necessarily resort to this mechanism at all times and in large amounts in order to avoid being investigated by the tax administration, the tolerance granted by the tax administration towards such undisclosed expenditures before deciding to undertake an inspection is sufficiently large to allow the non-disclosure of bribes paid abroad and to conceal the illegal nature of services contracted.

Commentary

The lead examiners recognize the potential of existing mechanisms at the disposal of Portugal's tax officials for identifying and rejecting as deductible expenses bribes paid abroad for export and other contracts and to trigger criminal proceedings. They note however that providing specific training and guidance on the detection of costs and expenditures associated with foreign bribery could enhance the tax administration's ability to enforce the non-tax deductibility of bribes and its contribution to triggering proceedings. The lead examiners also fear that this contribution is weakened by the fact that tax law allows for undocumented, confidential expenditures. They therefore recommend that Portugal draw up clear guidelines for the tax authorities prescribing the verifications to be undertaken with a view to detect possible offences of bribery of foreign public officials and take measures to amend the Personal Income Tax and Companies Tax Codes to disallow and forbid confidential expenses.

7. Accountants and auditors

a) Accounting and auditing of the commercial sector

(i) Accounting standards and awareness and training

62. A rather large universe of entities and individuals are required to maintain proper accounts in Portugal. All "traders" are required, pursuant to the regulations governing accounting records contained in the Commercial Code, to keep orderly accounts appropriate to their commercial activity, including inventories and balance sheets, a general ledger and a register of copies of correspondence issued. It is also a legal requirement that commercial companies and partnerships, co-operatives, public enterprises and other bodies whose main activity is commercial, industrial or agricultural operating in Portugal maintain proper books of account for taxation purposes.[26] All such records must be retained for a period of 10 years.

[26] Under art. 116 of the Companies Tax Code, there is a simplified accounting system for bodies whose headquarters or place of effective management are in Portugal, whose main activity is not commercial, industrial or agricultural and which do not have a full accounting system. These bodies must maintain a register of income and expenditure. These rules apply to foundations (which are governed in a particular chapter of the Civil Code). However, if these bodies, including

Financial statements must be deposited with the local Commercial Registry and tax authorities and, pursuant to art. 73 of the Commercial Registry Code, all financial statements deposited with the local Commercial Registry are available to the public upon request; in addition, all listed companies have to publish their annual and consolidated accounts, as well as the auditor's report, in the press.

63. In drawing up their accounts, all traders are subject to certain minimal accounting standards as stated by the applicable legislation.[27] Specific rules apply to domestic and foreign companies covered by the Commercial Companies Code, sole proprietorships (individual companies) also covered by the Code, limited-liability companies, publicly-owned undertakings, co-operatives and other entities whose main activity is commercial, industrial or agricultural operating in Portugal: these entities are subject to accounting standards that are set out in the Official Plan of Accounts (*Plano Oficial de Contabilidade*) supplemented by the accounting directives issued by the *Comissão Normalização Contabilistica*, Portugal's national accounting standard setting body.[28] Such standards, which, at the time of the Phase 2 on-site visit, were based on the 4th and 7th EU accounting Directives and followed to a large extent the International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards (IAS/IFRS), were expected to be strengthened in the near future to bring them even more closely in line with the IAS/IFRS. In response to the EU regulatory and harmonization efforts in the securities market, all listed companies with securities rated in the stock exchange are subject to the adoption of the rules issued by the International Accounting Standards Board (IASB) and the IAS/IFRS, when elaborating the final and definitive accounts since 2005 (according to art. 11 of Decree-Law 35/2005, 17/2).

64. An interesting feature of Portugal's accounting system is the requirement for all entities subject to taxes on revenue to have a chartered accountant: on 31 December 2006, there were 75 764 chartered accountants registered in the Chamber. According to articles 6 and 55 of Legislative Decree 452/99, which define the essential tasks of chartered accountants, it is their duty to "plan, organize and co-ordinate in compliance with the legal norms and the accounting principles in force the carrying out of the accountancy of entities subject to taxes on revenue which must have financial accountancy pursuant to the applicable official plan of accounts". They must also ensure "that the fiscal statements they sign are in compliance with the law and technical regulations in force" and "abstain from the practice of any acts which, directly, or indirectly, lead to concealing, damaging, making useless, forging or invalidating the documents and fiscal statements under their responsibility". Supervision of accountants is undertaken by the Chamber of the Chartered Accountants.

65. The checks performed by chartered accountants may thus touch on accounting irregularities of particular sensitivity where the offence of foreign bribery is concerned. Failure to comply with the duties referred to in articles 6 and 55 of the Legislative Decree entail, in addition to disciplinary sanctions ranging from simple reprimand through fines to temporary or permanent disbarment from practicing the profession, administrative penalties applied pursuant to the General Taxation Infringement Law.[29] As explained by a

---

foundations, derive accessory income from commercial, industrial or agricultural activities, they must make corresponding accounting arrangements to allow checks to be made on any surplus income received.

27 Pursuant to art. 30 of the Commercial Code, the number and types of books and the manner in which the books are organised are at the trader's entire discretion as long as the books are kept in the manner in which the law specifies as "indispensable", i.e. in accordance with the principle of continuity and integrity.

28 The Official Plan of Accounts does not apply to banks, insurance companies and other financial entities as these entities are subject to specific accounting plans (the *Plano de Contas do Sistema Bancário* for financial intermediation and the *Plano de Contas das Companhias de Seguros* for insurance services).

29 According to statistical data provided by the Chamber to the examining team, at the time of the on-site visit, 19 communications from the courts in relation to non-compliance with the overall duties of chartered accountants had been received by the Chamber; 3 chartered accountants had been disciplinary sanctioned, 1 with expulsion and the 2 other with fines; 2 disciplinary proceedings were filed; 14 disciplinary proceedings were undergoing.

member of Portugal's accounting profession during the on-site visit, in the event that a professional would detect irregularities, he or she would immediately address the matter with the management of the company for which he or she performs his/her function and would escalate the matter to the Chamber if appropriate remedial action is not taken. The report made by the accountant to the Chamber would in turn immediately be sent to the public prosecution service pursuant to art. 58 of Legislative Decree 452/99 which requires accountants to report to the prosecuting authorities via their professional association any information that comes to their attention in performing their task and that might indicate a "public crime" (see below in the section of the Report addressing the duty to report foreign bribery).

66. However, the prevention and detection function performed by accountants is likely to be diminished by the lack of precise directive or training on certain accounting irregularities associated with foreign bribery. For sure, to ensure its members' professional qualification, the Chamber's regulations and the law have established precise education requirements (a degree is required) as part of the qualification programme for becoming a member, and additional training courses are provided by the Chamber. Members are also given regular reminders of their obligation to report any public crime to the public prosecutors. It appeared to the lead examiners that there was relatively little focus among the profession on foreign bribery however: the examiners were told that in-house training and reminders primarily focus on money laundering. On the question whether they were familiar with the accounting requirements of the Convention, most representatives of the profession admitted they had only general knowledge of them.

(ii) Statutory audit

67. The presence of statutory auditors in Portugal's major enterprises should give them an important role in detecting the active bribery of foreign public officials or, at least, certain factors in any such scheme. All companies that fulfil two of the following three criteria for two consecutive years: a total balance sheet of EUR 1.5 million; a total net turnover of EUR 3 million; and at least 50 employees, are required to be audited by a qualified statutory auditor ("*Revisor Oficial de Contas*" abbreviated to ROC). In total, 20 000 of the 200 000 companies registered in Portugal are required to be audited by a statutory auditor. Audits are carried out in accordance with the auditing standards issued by the Auditor's Institute, the *Ordem dos Revisoros Oficiais de Contas* (OROC). These standards are close to internationally accepted auditing standards (ISAs). Audits carried out by international audit firms, in parallel with the statutory audit, are becoming increasingly common in Portugal.

68. Pursuant to relevant provisions of Portuguese law which define the essential tasks of auditors, in particular Decree Law 487/99 of 16 November, it is their duty to check the accounts to ensure that they provide a true and correct statement of the situation. Certification of the company's account, supported by the written audit report which materialises the conclusions of the auditor's controls and investigations, is the primary mission of the auditor. The audit includes an examination, on a test basis, of evidence relevant to the accounts and disclosures in the financial statements. Whilst statutory audit in Portugal is not primarily directed towards the detection of fraud or irregularities associated with foreign bribery, representatives from the profession stated that the methods used by companies to make or conceal bribe payments, including the use of false or poorly described invoices, all form part of the regular methodologies that auditors apply when conducting audits.

69. To ensure the auditor is a highly qualified and independent professional, the admission to the profession is subject to precise educational requirements and Decree Law 487/99, as well as the Code of Ethics of the profession, have established a list of incompatibilities both in general nature and relative to the company in which a statutory auditor is working. Both texts incorporate the major principles of the EU 2002 "Recommendation on Statutory Auditor's Independence"; major differences with the Recommendation include the public disclosure of fees which is, under Portuguese law and regulations of the professional body, not mandatory except for auditors of listed companies and the fact that the

mandatory rotation of auditors is not included in the national prescriptions. Both texts should however be strengthened in the future to bring them more closely in line with the EU Recommendation and the IFAC Code of Ethics so as to expand the objectivity and independence of auditors.[30]

70. Specific requirements exist for listed entities related to risk management and internal control which go beyond monitoring accounting systems for preparing financial statements. Pursuant to the Corporate Governance Regulation 07/2001 (as amended in 2003 and 2005) issued by Portugal's Securities Market Commission (CMVM), the implementation of an internal control mechanism for an effective detection of risks (including legal ones connected to the company's activity) is recommended for listed entities: the board of directors should create internal audit committees, with the power to assess the corporate structure and its governance. Further, all listed entities have to issue a corporate governance report where the risk control mechanisms are explained in general. According to CMVM representatives, although compliance with the CMVM recommendations is not mandatory, over the past few years there has been a marked increase in their observance by Portuguese companies.

(iii) Duty to report foreign bribery

71. An apparently powerful tool in the Portuguese system of preventing and detecting foreign bribery and other business-related offences is the obligation incumbent on chartered accountants and statutory auditors to report "public crimes" to the public prosecutor. Indeed, pursuant to art. 158 of DL 487/99 and art. 58 of DL 452/99, auditors and accountants must report to the prosecuting authorities via their respective professional associations any information that comes to their attention in performing their task and that might indicate that a "public crime", including therefore foreign bribery and associated offences, has been committed.[31] Furthermore, under Act 11/2004 of 27 March, auditors and accountants, as well as tax advisers, are required to report any suspected cases of money laundering, including cases of laundering of bribes and their proceeds, to the prosecuting authorities.

72. According to articles 80 and 92 of DL 487/99, failure to report public crimes by auditors may be punishable by a maximum fine of EUR 5 000, temporary disqualification from practising or –ultimate sanction- may result in a decision to revoke the auditor's licence; similarly, pursuant to articles 59 to 63 of DL 452/99, non-compliance with the duty to report by accountants may result in fines, temporary disqualification from practising or revocation of the accountant's licence. About 40 reports every year are forwarded to the prosecuting authorities by the auditors' association: 50 reports in 2005, 40 reports in 2004, 17 reports in 2003 and 35 reports in 2002. One thousand seven hundred and ninety reports were forwarded to the prosecuting authorities by the accountants' association from 2002 to 2006; and 565 during the first half of 2006. According to representatives of the profession, practically all reports made by accountants and auditors to their respective associations are immediately forwarded to the public prosecutor.

73. Despite this potentially powerful factor within the Portuguese system for disclosing "white-collar" crime to the prosecution authorities, there have been so far no reports concerning corruption offences in general and none relating to transnational bribery in particular: most of the reports that have reached the prosecuting authorities have concerned tax or social security frauds or invoicing offences. Similarly, at the time of the on-site visit, there had been no reports under Act 11/2004 of bribery (domestic

---

30 These amendments, which would modify the statute of the auditors, would, among other things, establish a non-renewable seven year term of office for the auditors of companies quoted on the stock exchange. Further amendments were being considered at the time of the on-site visit with respect to the approval of the EU Statutory Audit (8th) Directive.

31 Pursuant to Portuguese criminal law, a "public crime" is any crime for which the commencement of proceedings does not require a complaint. The offence of foreign bribery, as well as any other types of corruption and most tax and accounting offences, is a public crime under Portuguese law.

and foreign) as a predicate offence of money laundering originating from the profession. As no guidelines or training for auditors or accountants on the identification and reporting of corruption in general and of bribery of foreign public officials in particular have been developed, the possibility that an auditor or an accountant of a company detects irregularities in connection with bribery appears rather slim in practice. The Evaluation Report on Portugal adopted by GRECO in May 2006 noted that, in the recent past, two cases for failure to report corruption were referred by Portuguese courts to the auditors' professional association to enable it to take the appropriate disciplinary measures against the auditors who failed to comply with their reporting obligation.[32]

74. According to the public prosecutors interviewed by the examining team, there is a further factor that would tend to explain the paltry number of useful disclosures by accountants and auditors: the fact that non-compliance with the reporting requirements is rarely sanctioned by the two supervisory bodies when such cases are referred to them by the law enforcement authorities to enable them to take the appropriate disciplinary measures against their members. The representative of the auditors' association whom the examining team met during the on-site visit explained that, because of the one-year time limit that applies for taking action on these cases, it was not always possible for the association to take appropriate disciplinary measures against members who fail to comply with their reporting obligation. Addressing the GRECO Evaluation Team during its visit to Portugal in November 2005 in the framework of the 2nd Evaluation Round of Portugal, the Order indicated that the association's new draft statutes included changes to the time limit for disciplinary measures.[33]

b) Accounting and auditing in the public sector

75. Government bodies charged with monitoring the management of public funds may also play a role in preventing and detecting criminal activities associated with bribery of foreign public officials as such bodies audit and monitor entities (such as public administrations, state-controlled enterprises or bodies which receive financial assistance directly from the European Union) which may be involved in foreign bribery. Most government departments have their own inspection services which, in performing their task of monitoring the use of public resources, may detect activities referable to the public prosecutor on the basis of art. 242.1.b CCP. The work of these services is supplemented by procedures – devised in this case by the Court of Audit (*Tribunal de Contas*) – to monitor the use of public funds by public institutions, public enterprises in which the State has a majority interest and their subsidiaries abroad, regional and local authorities, and private bodies whose budgets are partially covered by central government or which receive financial assistance directly from the EU.

76. Although, at the time of the on-site visit, no instance of bribery of foreign public officials had been reported by the Court to the public prosecution service, the Court regularly plays a role in bringing to light accounting irregularities such as off the budget accounts and false invoices which are immediately notified to the public prosecutor. The lead examiners were told that, in what relates to state-owned or controlled enterprises, since they have their accounts audited and certified by private auditors, the Court had strategically decided to focus on performance audits. Similarly, in what relates to recipients of European funds, due to other existing control systems (namely certification of accounts and payments and the obligation of coordinating control in this area with the European Court of Auditors), the audit strategy in this area has been the evaluation of the liability of those control systems rather than the control of end payments.

---

32 Council of Europe, *Second Evaluation Round: Evaluation Report on Portugal Adopted by GRECO at its 28th Plenary Meeting (Strasbourg, 9-12 May 2006),* p. 23.

33 *Ibid.,* p. 23.

Commentary

Bearing in mind the major role statutory auditors and chartered accountants may play in detecting acts of bribery of foreign public officials in international business transactions, the lead examiners recommend that Portugal, after consultation with the accountants' and auditors' professional organisations, take steps to improve the reporting of suspected bribery of foreign public officials through guidelines and training on the detection of the offence.

8. Money-laundering

77. Over the past several years, the Government of Portugal has worked diligently to develop and implement an anti-money laundering regime which is generally comprehensive. Portuguese measures to prevent money-laundering may serve as a useful additional tool in preventing the laundering of proceeds of foreign bribery and in detecting foreign bribery offences, especially as art. 2 of Law 13/2001 has made the laundering of both the instrumentality and proceeds of bribery of foreign public officials a criminal offence.

a) Suspicious transactions reporting

78. To facilitate the detection of suspicious transactions, the law has established extensive obligations whereby the professions closest to the point at which such transactions may occur are required to exercise vigilance. Act 11/2004 of 27 March, which implements the European Union's Second Money-Laundering Directive,[34] requires all financial institutions to identify their customers, maintain records for a minimum of ten years, and demand written proof from customers regarding the origin and beneficiary of transactions that exceed EUR 12 500.[35] Non-financial institutions such as casinos, property dealers and dealers in high-value assets must also identify customers engaging in large transactions and maintain records.

79. In addition, art. 7 of Act 11/2004 imposes an obligation to report suspicious transactions on institutions, organisations and professions listed in the Act, regardless of threshold amount. The scope of the reporting regime instituted in Portugal is vast. It covers the whole financial sector, including credit institutions, foreign exchange bureaux, life insurance companies, investment firms, as well as intermediaries in the property business, non-financial professions, and further sectors (certified public accountants, statutory auditors, lawyers, solicitors and other independent professionals such as tax consultants). Regulatory agencies, including the Central Bank of Portugal, the Securities Market Commission, the Chamber of Chartered Accountants and the Bar Association, have been empowered to monitor and enforce the reporting requirements of the obliged entities and professions. For example, with regard to financial institutions, the Central Bank set forth Instruction 26/2005 (supplementing Instructions 70/96 and 8/2002) which contains a list of potentially suspicious operations.

80. Reports are made to the Attorney General's Office (other than in the case of lawyers and solicitors who submit them to the bar or solicitor's association) that in turn sends the reports to the Financial Information Unit, or *Unidade de Informação Financeira* (UIF). Established through Decree-Law 304/2002 of 13 December, and operating independently as a department of the criminal police, the UIF is at the heart of the Portuguese detection system of money-laundering activities as the UIF is responsible for analysing reports of suspicious transactions from institutions required to do so by law that are transmitted

---

34 At the time of the on-site visit, Portugal was in the process of further reviewing its criminal legislation and updating its legislation for the purpose of implementing the Third EU Money Laundering Directive.

35 Identification requirements for trusts are established in article 9.4 of the Bank of Portugal Notice 11/2005 and paragraph 3.12.2. of ISP Regulatory Standard 10-2005. For more information on this, see FATF, *Third Mutual Evaluation Report on Money-Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Portugal* (13 October 2006), pp. 69-70.

to the UIF by the State prosecutor: when suspicious reports are received from the Attorney General's Office, the duty of the UIF is indeed to process and analyse them in order to assess the degree of veracity in the report. The result of such work is then reported to the Public Prosecution Service that will decide on the follow-up of the investigation, then becoming a formal investigation (inquiry). The inquiry is later sent to the relevant criminal police organ for further investigation.

81. In 2005, the Unit received 330 suspicious transactions reports (STRs), a majority of which originated from the financial sector (over 80% of all STRs). During the same period, suspicious transactions were confirmed in 200 cases which were then sent to other competent authorities for a formal investigation, namely to other departments of the criminal police (such as the Central Directorate for Combating Corruption and Economic and Financial Crime) depending on the matter and the jurisdiction at issue. The great majority of cases brought to light as the result of the analysis of the reports concerned tax fraud (135 cases); there were two predicate offences of corruption, including one possibly relating to corruption in the context of the UN Oil-For-Food Program which originated from a domestic credit institution. During the first quarter of 2006, the Unit received 285 STRs, a majority of which originated from the financial sector (93% of all suspicious transaction reports), and suspicious transactions were confirmed in 125 cases. Most of the cases brought to light as the result of the analysis of the reports concerned tax fraud (82 cases); there were six predicate offences of domestic corruption.[36]

82. In order to perform its task, the UIF is allocated a staff of 30 officials belonging to the criminal police, 21 of whom play an investigative role. Balance relating to the diversity of the investigation experience of the officials is sought for in the recruitment process, *i.e.* the UIF seeks staff with previous experience in the investigation of offences whose investigative competence is spread over the criminal police 'various central Directorates on the one hand, and are predicate offences to money laundering on the other hand.

b) Exchange of information

(i) Exchange of information with Portuguese tax and law enforcement authorities

83. The Unit's work benefits from a Liaison Standing Group, a structure with representatives from the *Polícia Judiciária*, the General Directorate for Taxes and the General Directorate for Customs and Special Taxes on Consumption. Pursuant to Decree-Law 93/2003 of 30 April, the purpose of this structure is to allow reciprocate access to the databases of the three authorities in order to ensure greater effectiveness in the combat against financial and tax-related crime. In addition to the databases of the Judicial Police and the tax administration, the personnel of the Unit benefit from access to other databases, including the databases relating to civil identification, to legal persons, to vehicles and driving licences, prisoners and weapons, as well as to Schengen and Interpol databases and various open sources.

(ii) Exchange of information with international authorities and with domestic reporting entities

84. The UIF is a full member of the Egmont Group since 1999, complying with the rules for information exchange. Within the framework of cooperation in the exchange of information with its counterparts, the replies of the Unit follow a search and analysis of the information in the various databases available at the Unit. Exchange of information also takes place in the framework of a Memoranda of Understanding (MoUs): at the time of the on-site visit, the Unit had signed MoUs with 25 countries and jurisdictions. In 2005, the UIF received 104 requests for information from its foreign counterparts (with a majority of requests coming from Belgium, Guernsey and Jersey), including one from the US concerning

---

[36] Financial Intelligence Unit, *Activities Report 2005* and Polícia Judiciára - Directoria Nacional, "Answers of the Portuguese FIU to the Evaluation Team for their Visit to Portugal from 1st to 6th October 2006".

an alleged case of laundering of proceeds of corruption involving a Portuguese national in the context of the UN Oil-For-Food Program. During the same year, the unit sent 173 information requests to its foreign counterparts, a majority of which to Brazil, France, Italy, the Netherlands and Spain. Portugal has also signed and ratified the Vienna and Palermo UN conventions, which enable the entry into of MoUs. The Portuguese authorities have also joined the FIU-NET, an EU sharing mechanism for FIUs.

85. The Unit provides feedback to the domestic financial entities as far as STRs are concerned. Such procedures happens quarterly, case-to-case. The Unit also annually publishes a report, which contains data relating to the number of reports received, types of suspicious transactions reported by the entities and the respective types of predicate offences, as well as indicators of potentially suspicious transactions. As there is no legal framework that requires law enforcement authorities to report to the Unit information relating to the inquiries, prosecutions and convictions, the Unit is however not in the position to provide feedback to the reporting entities regarding the types of STRs which result in prosecutions or in the proceedings being shelved, before or after judicial investigations. In its Activities Report for 2005, the Unit indicated that one of its desired aim was to provide better feedback to reporting entities about the reports they are making.[37] In the view of the lead examiners, such feedback on how reports are being used by the public prosecutors and the police in their criminal investigations could certainly enhance the responsiveness of the system.

c) Sanctions for failure to report and typologies and guidelines

86. The penalties for non compliance with the reporting requirements can be severe: according to art. 44 and 47 of Act 11/2004, failure to report suspicious transactions of which financial institutions are aware to the public prosecutor is punishable with administrative fines from EUR 5 000 to EUR 2 500 000 or from EUR 2 500 to EUR 1 million, depending on whether they are applied to financial entities or to the natural persons linked with those entities. Similarly, violation of reporting duties by non-financial entities or natural persons linked with those entities may entail administrative fines from EUR 2 500 to EUR 500 000 (except for lawyers and solicitors who are subject to disciplinary sanctions by their respective professional associations). Besides these fines, natural persons who fail to comply with their reporting duties may face professional disqualification; in addition, the regulatory authority is empowered to make publicity of the final decision imposing the sanction on an individual (not on a legal person).

87. Despite this potentially powerful factor within the Portuguese system for ensuring that suspicious transactions are reported, the actual number of disclosures of laundering cases involving corruption of public officials has remained rather small over the past three years. Six cases of suspected corruption were identified during the first quarter of 2006, two in 2005, and one in 2004. With the possible exception of one in 2005 (which, apparently, was triggered by an information request to the UIF from the United States), none of the cases involved the predicate offence of bribery of foreign public officials. At the time of the on-site visit, there was no situation under analysis at the UIF relating to money laundering associated with corruption of foreign public officials in international business transactions.

88. Several explanations for these figures were provided to the examining team during the on-site visit. The first explanation, given by the representative of the UIF, dismissed the idea that the staff of the UIF would be insufficiently trained to establish a link between the unusual transactions brought to its attention and the crime of corruption: the fact that the UIF staff comes from the criminal police with previous experience in the investigation of offences that are predicate offences to money laundering and that the personnel of the UIF, from its position under the umbrella of the criminal police, may profit from the continuous training courses at the ISPJCC, the Criminal Police Academy, that include training on corruption, would ensure that the Unit can rely on well-trained officers. The second explanation dismissed the idea that the low number of suspected cases of laundering of corruption sent to the Unit via the public

[37] *Activities Report 2005,* p.12.

prosecutor reflects the financial and non-financial institutions' decision to devote their resources to laundering related to crimes other than corruption: the institutions would apply the same diligence to all potential laundering cases, whatever the underlying offence is.

89. The absence of specific guidelines or training on money-laundering associated with foreign bribery would also not impede the capacity of the institutions subject to the obligation to report to make the connection between suspicious transactions and possible acts of foreign bribery: all representatives of the financial sector interviewed by the examining team during the on-site visit said that the existing list of potentially suspicious transactions issued by the UIF and regulatory bodies such as the Central Bank were adequate enough. In the view of the lead examiners, the fact that the institutions and professions subject to the obligation to report suspicions, as well as the bodies involved in the monitoring of the reporting requirements of the obliged entities have not been issued with guidelines and typologies or received any training to help them make the connection between suspicious transactions and possible acts of foreign bribery might go some way to explaining the rather low number of disclosures of corruption in general and of foreign bribery in particular.

Commentary

Portugal has in general a comprehensive anti-money laundering regime that criminalizes the laundering of proceeds of foreign bribery. Financial and non-financial institutions have a mandatory requirement of reporting all suspicious transactions to the public prosecutor regardless of threshold amount and failure to do so entails severe punishment. Further efforts should be made to ensure that the institutions and professions required to declare suspicious transactions, as well as the regulatory agencies and other supervisory authorities, continue to receive directives and training on the identification and reporting of foreign bribery.

C. INVESTIGATION, PROSECUTION AND SANCTIONING OF FOREIGN BRIBERY AND RELATED OFFENCES

1. Investigation and Prosecution of Foreign Bribery

90. In Portugal, the prosecution service (*Ministério Público*) is in the front line in investigating and prosecuting foreign bribery and related offences, because not only it is the designated authority to receive from all public, including the police, and private authorities and individuals information or reports relating to crimes and offences of which they may have knowledge but also because, once such information has been registered with the prosecution service, pursuant to the legality principle, public prosecutors are under an obligation to open an inquiry, delegating to the Judicial Police (the criminal police or *Policia Judiciária*) the authority to investigate the reported situation. Working under the general direction of the public prosecutor and under close supervision of an investigating judge acting as the guardian of fundamental freedom and liberties, the criminal police conduct the investigation by holding hearings and collecting evidence. Depending on whether the investigation permits to gather enough evidence to establish the commission of an offence and to identify a potential suspect, the prosecutor will decide either to prosecute or close the case. Prosecution means referring the case to a trial judge. Criminal proceedings entail therefore two mandatory stages: the inquiry stage ("*inquérito*"), corresponding to the police investigation, and the trial stage.

a) Investigative and prosecuting bodies

(i) The prosecution service

91. In Portugal, criminal prosecution of offences of an economic or financial nature, of which transnational bribery is one, primarily falls within the jurisdiction of the prosecutors' offices serving the courts of first instance in the different judicial districts (*i.e.* prosecutors' offices in the principal towns of the judicial circuits) and the prosecutors' offices at the level of the four Appeal Court regions (Lisbon, Porto, Coimbra and Évora). The latter have, each, a Criminal Investigation and Prosecution Department (DIAP) which sometimes is structured in specialist sections according to the nature or frequency of crimes; this is, for example, the case in Lisbon, where there is a section for economic and financial cases. DIAP's role is to lead the inquiries and penal actions on all crimes within the jurisdiction of the court, as well as on important crimes occurring in more than one area of the same judicial district and on very serious crimes when the complexity or territorial dispersion ask for a centralisation of investigations.

92. However, since the creation, in 1998, of a Central Criminal Investigation and Prosecution Department (DCIAP) within the prosecution services, this office, headed by Portugal's Deputy Attorney General, has been given exclusive jurisdiction over particularly complex economic crimes (including bribery of foreign public officials, money-laundering and other economic offences) involving several judicial districts. In principle, the Central Department directs the inquiries and carries out the prosecution regarding these crimes. At the request of the Prosecutor-General, DCIAP prosecutors also lead inquiries in crimes and carry out penal action when their particular complexity and geographic dispersion throughout Portugal's territory justify the centralisation of investigations.[38] As explained to the examining team during the on-site visit, this measure mostly came about from the realisation that money-laundering, corruption offences and other types of economic crime were often highly complex affairs and that the workings of the prosecution service in certain judicial districts was sometimes ill-suited to deal with increasingly complex bribery and money-laundering cases. All reports and complains that reach the prosecutors' offices at district and regional level are in principle immediately forwarded to the DCIAP in order to allow the Department to review whether it should exercise its jurisdiction over the case or decline jurisdiction.

93. In practice, DCIAP takes the lead role only for cases which are initiated by DCIAP itself, for instance on the basis of a MLA request or for cases that are not already well developed at local level, although, under certain circumstances, when the latter cases appear to justify the centralisation of investigations because of their complexity, the Department may decide to take over those cases as well. For cases not referred to or not taken over by DCIAP, the prosecution falls to the DIAPs or the prosecutors' offices serving the courts of first instance in the different judicial districts. At the time of the on-site visit, the twelve prosecutors working in the DCIAP were handling some 200 cases, most of them involving tax fraud and money-laundering but also a few cases possibly related to acts of bribery of foreign officials.

94. Given the shortage, among the public prosecution service of certain regions and districts, of staff with sufficient technical skills in matters of economic and financial crime, this can have an impact on the quality of charges brought. This point was raised by police officers, prosecutors and civil society representatives who met with the examining team. Many persons interviewed during the on-site visit mentioned difficulties in the workings of the prosecutors' offices at local level, often ill-suited to handle highly complex economic and financial cases. In this context, it was noted that, although public prosecutors are subject to continuing training delivered by the *Centro de Estudos Judiciários* (the Centre for Judicial Studies, the entity responsible for training of magistrates), which includes regular modules on economic and financial crime, it was up to the individual prosecutor to determine if he or she requires

[38] Art. 46 and 47 of Law 60/98.

training (according to a study conducted by the Council of Europe, the annual percentage of public prosecutors that follow continuation training was only 29% in 2002, one of the lowest percentage in EU countries).[39]

95. Other participants noted that prosecutors' work was still not supported by research on opportunity structures, actors and types of transactions; such information may be however vital for developing a criminal policy in this area. The lead examiners were advised that the situation should however improve in the future, with an analysis of corruption patterns (both domestic and foreign) to be undertaken in 2007 by DCIAP; it was expected that such analysis would provide a useful tool for magistrates responsible for cases concerning matters falling within the scope of the Convention.[40] Many panel participants also mentioned important deficiencies in human resources, equipment and infrastructure and information systems. According to public prosecutors interviewed by the examining team, inadequate training, combined with a heavy workload, would often result, under the constant pressure, in oversights which are picked up by procedurally-aware defence lawyers and penalized by the courts. It also results in long delays before cases are committed for trial.

96. The DCIAP indicated that, in the cases it decides not to accept, it readily offers its assistance to the decentralized department by coordinating investigations, with the DIAP or the district office retaining the lead role. Yet, in view of the often low level of expertise of local prosecutors in complex economic crimes, especially among those prosecutors who will defend the case in local courts, there is still the risk, as pointed out by several representatives of local departments of the criminal police during the on-site visit, that, once the case reaches the local court, charges will not be successfully brought against the suspect and, as a result of this, that the local judge – who himself is often not sufficiently equipped to understand all the complexities of a corruption crime, including as regards the accounting documents seized during investigations – decides to absolve the case: according to statistical data provided to the examining team by the Ministry of Justice, out of a total number of 282 cases of corruption that reached Portugal's first instance courts during the period 2001-04, the total number of cases not convicted was 83, of which 74 were absolved due to the lack of evidence collected.

97. In the view of the lead examiners, given the expertise available within DCIAP which may not be available at the regional and district level, it is suggested that DCIAP takes a more active role in directing inquiries and carrying out penal actions associated with the offence of bribery of foreign public officials in the conduct of international business pursuant to article 47 of Law No. 60/98. DCIAP prosecutors whom the examining team met during the on-site visit presented themselves as being well placed to deal with foreign bribery cases, notably given their experience acquired with major economic crimes such as tax fraud, money-laundering and in handling some of the most prominent corruption affairs in Portugal. Such role in conducting inquiries and carrying out penal action should be accompanied by adequate resources in the form of additional staff members and by the provision of proper training with respect to the offence of bribery of foreign public officials.

Commentary

The lead examiners welcome Portugal's prosecution system which provides for a central structure with specialization to handle the most complex criminal and economic offences, including the offence of bribery of foreign public officials, involving several judicial districts. They encourage Portugal to ensure that, pursuant to articles 46 and 47 of Law 60/98, DCIAP takes a more active role in directing inquiries and carrying out penal actions associated with the offence of bribery of

---

39 European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems: Facts and Figures* (Council of Europe Publishing, 2005), p. 63.

40 See reference to this study under section 1 (a) (i) of part B of the present Report.

foreign public officials in international business transactions and, in this regard, that other departments of the public prosecution service promptly report all suspicions of foreign bribery to the DCIAP. Such more active role should be accompanied by adequate resources in the form of new staff members and by the provision of proper training, particularly with respect to the offence of bribery of foreign public officials.

(ii) The Judicial Police

98. As noted above, although in Portugal responsibility for the criminal investigation rests with the prosecution service, which means that the public prosecutor directs the investigations aimed at collecting the evidence that will allow him or her to decide whether there are sufficient indicators of a crime in order to start a prosecution, it is the Judicial Police who actually carries out judicial investigations.[41] According to statistics provided to the examining team, in 2002-05 the Judicial Police conducted a total of 1 251 investigations of corruption cases, *i.e.* an average of 312 investigations per year. Most of them concerned corruption of local and central public authorities (49% of all corruption-related inquiries initiated in 2002-05), security forces (15%), road and traffic authorities (8%), justice (5%), tax administration (4%), health services (4%) and sport (2%).[42]

99. Several structures exist within the Judicial Police to handle inquiries into transnational bribery and related offences. At the central level, among the Judicial Police's central operational directorates, there is one which is in particular responsible for assisting the prosecutors with their investigations related to corruption offences, including transnational bribery: the Central Directorate for Combating Corruption and Economic and Financial Crime (*Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira*- DCICCEF). Set up in the 1990s, the Directorate is responsible for investigating, collecting, centralizing information and providing assistance to the judicial authorities on, amongst other things, corruption and financial offences, including transnational and international economic and financial offences and offences closely connected to them. As such, the DCICCEF has run investigations into the most prominent and far-reaching corruption affairs in Portugal, as well as into ten or so transnational bribery cases, and has often taken over the largest number of inquiries associated with corruption offences initiated in a given year: for example, in 2005, the DCICCEF took over 32% of the 347 corruption-related inquiries initiated that year.[43]

100. Until recently, the DCICCEF comprised one specialised unit, the Central Corruption Investigation Division (*Secção Central de Investigação de Actividades de Corrupção* - SCIAC), which was specifically responsible for investigating corruption offences, including transnational ones. It comprised an anti-corruption investigation brigade and had a total of 35 operational officers. Since a restructuring of the DCICCEF that took place in January 2006, the SCIAC has become the Central Division for Combating Corruption and Economic and Financial Crime (*Secção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira*- SCICCEF), divided into three units, each of them comprising three brigades of 18 inspectors, 52 inspectors in total. The decision to restructure the former SCIAC mostly came about the realisation that corruption cases are highly complex affairs and often closely associated with other types of economic and financial crime and which therefore require the pooling of different expertise within one single structure.

---

41 The police have technical and tactical autonomy in conducting the investigation (art. 2 of Law 101/2001). Technical autonomy entails having the freedom to choose the most suitable means of investigation in each individual case, and tactical autonomy involves the freedom to decide the timing of an intervention.

42 Judicial Police, *The Crime of Corruption: Evaluation of Organized Crime by the Judicial Police 2002-2005*, pp. 4-5, 8-9.

43 Ibid., p.7.

101. At regional and local level, public prosecutors can benefit from the assistance of the three regional divisions (Porto, Coimbra and Évora) and eight local departments of the Judicial Police (Braga, Aveiro, Guarda, Leiria, Setúbal, Portimão, Funchal and Ponto Delgada). A decentralisation rule applies whereby an investigation takes place in the place where the offence was committed. Hence, in December 2005, the Department of Porto was responsible for 34% of all corruption-related inquiries under investigation by the judicial police at that time, followed by Braga and Setúbal (9%), Coimbra (5%), Funchal (4%), Leira and Faro (3%), and Ponta Delgada, Aveiro, Portimao and Guarda (2%).[44]

102. In total, prosecutors conducting investigations in cases of international corruption and related offences can call on the services of police officers who, in order to do career in criminal investigation, have passed a competitive examination and regularly attend training at the Judicial Police and Forensic Science Institute (ISPJCC) that includes modules on approaches to criminal investigation in the field of economic and financial crime, including corruption and money-laundering. In practice, prosecutors, in particular DCIAP prosecutors, will tend to rely first and foremost on the Judicial Police forces of the central directorate, in particular the 52 SCICCEF operational officers of the central directorate: as several representatives of the Judicial Police told the examining team during the on-site visit, because of its limited jurisdiction, the DCICCEF had been able to develop a rather strong expertise in corruption investigations. Staff of the SCICCEF can also call upon the logistical support of their 15 colleagues of the Department of Financial and Accounting Expertise, responsible for providing a wide range of technical opinion for investigations upon request.

(iii) Coordination among bodies and agencies

103. When conducting investigations during the inquiry stage, Judicial Police officers not only work under the direct orders of the public prosecutor but also under close supervision of an investigating judge. In particular, the intervention of the judge is required for investigative acts such as searches, arrest in banks and other financial institutions, interception of phone calls, undercover investigations, as well as for the use of certain additional methods of investigation to collect evidence. Judicial Police officers told the examining team that the excessive workload of some investigating judges and their often insufficient training in economic and financial crime would sometimes result in delays before the use of coercive measures receives authorisation from the judges or even in decisions not to grant authorisation: although, investigating judges, like public prosecutors, are subject to continuing training by the Centre for Judicial Studies that offers regular modules on economic and financial crime, because the judiciary is independent of the government, it is up to the individual judge to determine if he or she requires specialised training.

104. As for investigating judges, although trial judges are subject to continuing training by the Centre for Judicial Studies, because the judiciary is independent of the government, it is up to the individual judge to determine if he or she requires specialised training. Due to a heavy workload, many trial judges would decide not to attend such training: competence of the investigating judges in investigations of economic and financial crime would be acquired mainly through on-the-job training as proceedings pass through the judges' hands. Expertise acquired on the job would in any case be undermined by the fact that courts in Portugal –due to the absence of a chamber system- have no genuine specialisation in economic and financial crime. The Police representatives explained that the absence of magistrates specialised in economic and financial crime could explain the sometimes rather large number of non-conviction decisions due to what would be seen by judges as "lack of evidence".

105. The lead examiners were told that teamwork between Judicial Police departments and prosecution services was generally working better, although the examining team heard conflicting assessments of collaboration between the two bodies. For example, during the on-site visit, the examining

[44] Ibid., p.8.

team was told that the Judicial Police does not have access to the database of the prosecution service regarding on-going pre-investigations and inquiries, which would sometimes result in parallel investigations. Databases interconnection, as planned at the time of the on-site visit, was expected to improve coordination however. Other constraints, having to do with the police's technical autonomy, were raised by the police: as noted above, although the Judicial Police is free to choose the most suitable means of investigation in each individual case, certain special investigation methods require however an authorisation by the public prosecutor: thus the effectiveness of the inquiry depends heavily on the attention that the prosecuting authorities give to the case. Their complaint related not only to staffing, but also to the fact that certain investigations, such as assets investigations, were not always considered as priority by some prosecutors.

106. By contrast, coordination and cooperation between the Judicial Police and the tax authorities was described as having much improved since the Directorate General for Taxation (DGSI) and the Directorate General for Customs and Consumption Taxes (DGAIEC) entered in 2003 into a Memorandum of Understanding with the Judicial Police, which allows for continuous exchange of information and reciprocal access to databanks of relevance to tax crimes and money laundering associated with tax crimes, with which corruption offences are often related. Meetings with representatives of these agencies at the on-site visit indicated that the MoU has generally facilitated a high level of collaboration between the Ministry of Finance and the Judicial Police in areas of mutual responsibility. In conducting its investigations, the Judicial Police is also authorized to have direct access to information on civil and criminal matters on the files of the Directorate General for Computer Services at the Ministry of Justice, as well as to information of relevance to criminal cases contained in the files of other criminal bodies (Organic Law governing the Judiciary Police adopted in DL 295A/90, as amended by Law 36/94).

Commentary

The lead examiners note that, although judges and public prosecutors are subject to continuing training delivered by the Centre for Judicial Studies which provide regular modules on economic and financial crime, it is up to the individual judge or prosecutor to determine if he or she requires training. They therefore recommend that the Portuguese authorities provide specialized, mandatory training for those professionals in the area of bribery and related economic and financial offences as a means of ensuring the effectiveness of prosecution of foreign bribery. In addition, they encourage the Portuguese authorities to pursue their efforts in gathering relevant information regarding the number, profile and criminal outcomes of cases featuring bribery harmful to international business for developing a criminal policy in this area.

b) The conduct of investigations

(i) The commencement of proceedings

107. Portuguese criminal procedure is based on the principle of legality: once information or reports relating to crimes and offences has been brought to the attention of the public prosecutor, the public prosecutor is in principle under an obligation to initiate and lead an inquiry and has the duty to prosecute all offenders when the legal facts exist to presume that an offence has been committed, even if a victim does not press charges. In practice, where there exists suspicion of a criminal offence, a pre-inquiry (also referred to as a preventive investigation) will often be initiated by the police to gather preliminary information (the public prosecution service is immediately notified of investigations initiated independently by the police); depending on whether the pre-investigation permits to gather enough information to suggest the commission of a criminal offence, the prosecutor will decide to initiate or not a formal inquiry during which more sophisticated investigative tools are available to the police, *i.e.* during

which potential witnesses and suspects will be interviewed, documents obtained and analysed, and financial transactions researched.[45]

108. As a result of the legality principle, in Portugal, a real prosecution policy with priority setting in the prosecution of certain crimes is unknown. Following the legality principle that demands that every crime must be investigated, setting a higher priority for penal action one type of crime would go against the law, as emphasised by DCIAP prosecutors met during the on-site visit.[46] Furthermore, as belonging to an autonomous and hierarchically-organised service, with the Office of the Chief Public Prosecutor of the Republic as its head (appointed for a six-year term by the President of the Republic on a proposal from the government and who can only be revoked on a joint initiative by the Government and the President, which, in light of Portugal's constitutional system, is very unlikely), prosecutors carry out their duty to prosecute in total independence, without instructions or injunctions from any other authority. Indeed, in accordance with art. 19 of the Constitution and art. 2 of the Statute of Public Prosecutors, the prosecution service is independent from the executive or judicial power. Therefore, the Minister of Justice and the Government are unable to intervene in a criminal inquiry.

109. The closure of the inquiry is brought about by a decision to prosecute or close the case, depending on whether the prosecutor has gathered enough evidence to establish the commission of an offence and to identify a potential suspect: the prosecution is under a duty to present an indictment whenever sufficient information has been gathered to establish the commission of a crime and to identify a perpetrator. The public prosecutor would refrain from prosecution in only three cases (articles 68, 277 and 285 CCP): when the inquiries show that the offender is innocent because there is enough evidence that he did not commit the offence; when it can be seriously doubted that there is a reasonable chance of securing a conviction; and when the prosecution is legally inadmissible due to time limits (see below). In Portugal, public prosecutors are not vested with the right to settle a criminal case out of court.

110. Pursuant to articles 68 to 70 CCP, any victim of a crime may become part of the criminal proceedings as long as the person acquires the status of "*assistente*"(assistant). Such procedure is available for the foreign bribery offence and, according to Justice representatives met during the on-site visit, opened to competitors. One of the consequences of this procedure is the possibility for the *assistante* to request for an *instrução* – a stage handled by an investigating judge which is intended to provide judicial evidence for the decision either to commit the case for trial or to take no further action (art. 287 CCP).[47] Requesting the status of *assistante* gives the victims/competitors a significant advantage: it makes them a party in the judicial investigation, enabling them to contribute to the investigations by offering evidence, requesting certain procedures and by exercising their rights of appeal against court decisions affecting them, even if the public prosecutor has not done so.

(ii) Limitation periods and delays in proceedings

111. The limitation period for the foreign bribery offence is 10 years. The period starts running from the date of the "accomplishment of the act", *i.e.* the date of offering, promising or giving in respect of the

45 Representatives of the prosecution authorities and the Judicial Police explained to the examining team that the police will begin pre-investigations based not only on formal complaints but also, as indicated earlier in this Report, on anonymous complaints and other sources of information such as substantial allegations in the press, corporate reports or MLA requests.

46 At the time of the on-site visit, as a result of continuous cuts in the budget of government's departments, including the Ministry of Justice, a framework law on criminal policy (Law 17/2006) foresaw the presentation, by the government to the parliament and every two years, of a plan setting out the priorities for the criminal policy; the first presentation was due to occur in 2007. Most public prosecutors and police officers interviewed by the examining team dismissed the idea that such plan would influence their daily work as they are bound to the legality principle according to which once information relating to crimes has been brought to their attention, they are under an obligation to initiate and lead an inquiry.

47 Pursuant to art. 308 CCP, the *instrução* is closed by a decision whether or not to proceed to trial.

foreign bribery offence (art. 119 CC). The limitation period is suspended or interrupted in a number of circumstances, which are listed in articles 120 and 121 CC. As to investigations, they must be completed within 6 to 12 months from the time the investigation was initiated, depending notably on the complexity of the crime.

112. As noted above, procedural delays in corruption investigations and prosecutions in Portugal have been identified during the on-site visit, notably with regard to the use of coercive techniques such as the seizure of documents and bank information. The heavy workload of many public prosecution offices as well as of investigating judges, combined with inadequate training and resources and oversights which are picked by procedurally-aware defence lawyers, would often result in long delays before cases are committed for trial or even in cases which are prescribed in courts: according to Justice data provided to the examining team, out of 170 corruption cases that reached the first instance judicial courts during the period 1997-2000 (latest data available), 74 were not convicted, of which at least 10 prescribed in the courts (57 were absolved due to lack of evidence). Many law enforcement officials pointed out to the examining team that speed is essential in investigations related to complex economic crimes, not only due to the time limit for investigations but also because evidence can be easily hidden or destroyed by offenders and their accomplices. The complexity of foreign bribery investigations can make such investigations more vulnerable to inadequate speed of enforcement action.

c) Investigative techniques and bank secrecy

113. To prove its case, the prosecution has broad powers of investigation during the inquiry phase. These include methods to induce people to reveal information (interrogatories, confrontations, testimonial evidence, etc.), coercive measures such as searches of persons and premises, the lifting of bank secrecy,[48] seizures – including, pursuant to art. 181 CCP, seizures of assets in banks – and other methods designed to produce findings of fact, as well as measures to ensure that the suspects or any person likely to be in possession of information are present (preventive detention, release on bail, etc.). As noted above, in general, recourse to coercive measures depends upon prior authorisation or orders of an investigative judge within his/her respective powers. Yet, the judicial police, under certain circumstances, where it proves impossible to have recourse in due time to the competent judicial authority and the collection of evidence is imperilled, may make use of coercive measures without prior authorisation of the investigating judge. The use of such measures must however be immediately submitted to the investigating judge who is responsible for validating the use of these methods.

114. In addition to these methods, during investigations dealing with domestic and transnational corruption as well as money-laundering cases, more sophisticated techniques to gather material evidence can be used. The so-called special investigation techniques are foreseen both in the CCP (for example as to interception of phone calls and other communication methods) and in separate legislation that is applied to economic and financial crime such as Law 36/94 of 29 September 1994 on Measures for Combating Corruption and Economic and Financial Crime, Act no. 93/99 of 14 July 1999 Governing the Enforcement of Measures on the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings, Law 144/99 on International Cooperation in Criminal Matters and Law 104/2001 updating the Law on International Cooperation in Criminal Matters, Act 101/2001 of 25 August on Covert Operations Undertaken for the Purposes of Crime Prevention and Criminal Investigation, and Act 5/2002 of 11 January Establishing Measures for the Combat Against Organised Crime and Economic Financial Crime.

---

[48] Pursuant to art. 5 of Law nº 36/94 of September 29 on "measures for combating corruption and economic and financial crime", the professional secrecy of credit institutions, financial corporations, their employees and persons providing services to them is lifted if there are grounds to believe that the information and documents would be of interest in establishing the truth during the criminal investigation related to offences, including the foreign bribery and money-laundering offences.

115. Special investigative methods thus include the possibilities for intercepting telephone calls and internet communications (articles 187 and 188 CCP), audio and visual recording (art. 6 Act 5/2002), as well as undercover investigations (paragraphs l, m and p of art. 2 of Law 101/2001 of 25 April) and the use of collaborator agents as active bribers: over the past few years, several investigations related to cases of bribery of *Portuguese* public officials have involved agents collaborating as active bribers. In contrast, the use of *agents provocateurs* is strictly prohibited by legislation. All the above-mentioned techniques must be authorized by the investigating judge. Special investigation methods requiring the disclosure of otherwise confidential information, for example by the welfare authorities, credit institutions, finance companies or Inland Revenue officers, require authorisation of the public prosecutor (art. 2.2 of Act 5/2002). Portuguese investigators may also resort to the use of witness protection measures (non-disclosure of identity, use of teleconferencing, physical protection, programme with change of identity and protection of family, etc) as governed by Law 93/99 of 14 July on the Enforcement of Measures on the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings and Decree Law 190/2003 on Witness Protection Regulation which regulates the implementation of Law 93/99. Protection may be granted not only in cases of corruption but also in relation to criminal proceedings associated with money laundering.

116. Overall, over the past several years, the Government of Portugal has worked diligently to provide its law enforcement authorities with rather sophisticated investigative tools. Yet, the fact that generally satisfactory legislation relating to the use of special investigation measures appears in a variety of specific and scattered source may impede the effectiveness of investigation and prosecution: this is, for example, an issue where the use of cover agents in economic crimes is concerned as it emerged from discussions with the Union of civil servants working on criminal investigations (ASFIC). Furthermore, despite the strengthening of the means of evidence-gathering and investigation, there has not always been a corresponding increase in financial resources to make sure they are used fully and efficiently. This is an issue where apparently most special investigative methods are concerned, as it emerged from on-site interviews. Also, structural deficiencies in the administration of justice, notably with respect to logistics and adequate communication between, on one hand, the Judicial Police, and, on the other hand, the public prosecutors and the investigating judges whose authorisation must be sought for using special investigative techniques, were said to often result in delays before the use of coercive measures such as searches of bank accounts receives authorisation from the relevant competent authority.

Commentary

The lead examiners welcome the broad range of investigative measures available to investigative authorities in the context of foreign bribery investigations. However, these efforts can only be achieved if adequate resources are forthcoming. As a result, the examiners recommend that every effort be made to give the judicial police, prosecutors and examining magistrates the means, in terms of financial and material resources, to unravel the complexities frequently encountered in transnational bribery cases and related offences.

d) Mutual legal assistance and extradition

(i) Mutual legal assistance

117. Mutual legal assistance (MLA) in Portugal is principally governed by treaties and by the Law on International Judicial Cooperation in Criminal Matters – Law 144/99 of 31 August – which is hierarchically subordinate to the ratified and approved international treaties, while the Code of Criminal Procedure applies when no other provision is contained in the international treaties or in Law 144/99. Portugal is a party to a number of multilateral MLA conventions, including the 1959 European Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters and its 1978 additional protocol (the 1959 European Convention), and the Convention of 19 June 1990 implementing the Schengen Agreement of 14 June

1985.[49] In addition, foreign requests for the temporary seizure of assets or for their confiscation in Portugal may be handled through the European Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (the 1990 Strasbourg Convention) and the United Nations Convention on Transnational Organized Crime (ratified on 2 April 2004). Portugal has also concluded bilateral treaties with a number of countries. MLA treaties in force in Portugal are applied directly and do not require implementing legislation or other measures.[50]

118. There are four channels for the transmission of requests: (i) diplomatic channels with those countries with which Portugal has not signed an international agreement or convention; (ii) between central authorities (Chief's Public Prosecutor's Office), in which situation incoming requests are directly forwarded to the competent judicial authorities; (iii) direct transmission between judicial authorities under the European Convention of 20 April 1959 on Mutual Assistance in Criminal Matters and its Additional Protocol of 17 March 1978 in urgent cases (requests are sent directly to a known address, otherwise via Interpol, or sometimes via the central authority for translation); and (iv) within the framework of the Schengen Convention.[51] While the statistical tools currently available to departments of the Ministry of Justice do not provide a full picture of all MLA requests, every year the Portuguese central authority processes slightly more than one thousand different kinds of incoming and outgoing requests, of which about 50 relate to laundering or corruption. According to figures from the DCIAP provided to the lead examiners, during the past five years, at least three requests for assistance involving suspicions of bribery of foreign public officials were received by Portugal, one from Brazil, one from France and one from Poland.

119. Under Law 144/99, Portugal may refuse to execute a request for assistance from a foreign country if the application threatens Portugal's public policy, sovereignty or security or other, constitutionally defined, interests of the Portuguese Republic. However, such grounds for refusing assistance have apparently never been used as a basis for executing a request relating to a business-related or financial offence. No request for mutual legal assistance may be refused when it seeks production of banking records. Banks cannot refuse to provide information on the assets of suspects or those charged with certain criminal offences, among which serious and international economic and financial crimes. Alerting a customer that s/he is the subject for information is strictly forbidden.

120. Dual criminality is not a general prerequisite for international judicial assistance under Law 144/99; it is however required if the assistance requested involves coercive measures (art. 147). Based on on-site discussions with the Portuguese authorities, it appears that because under Portuguese law criminal responsibility of legal persons is established for only a few specific corruption offences, if international regulatory letters do not specify the specific corruption offence for which assistance from Portugal is required (active bribery harmful to international business), it could preclude the availability of MLA in some cases. As pointed out by a representative of Portugal's central authority for MLA, the description of the facts of a case must be complete and sufficiently detailed to allow Portugal to determine whether the preconditions for cooperation are met.

121. Subject to the fact stated above that might in certain cases prevent Portuguese magistrates from executing international letters rogatory linked to legal persons, the examining team did not identify any

---

49 At the time of the Phase 2 Examination of Portugal, Portugal had signed (on 11 December 2003) but not yet ratified the UN Convention against Corruption (UNCAC).

50 In the absence of a specific treaty or convention, MLA is subject to a condition of reciprocity, except when it is necessary to combat "certain serious forms of criminality", which, according to the magistrates interviewed by the examining team during the on-site visit, would cover requests for assistance in respect of the foreign bribery offence.

51 Apart from Portugal, thirteen countries are part of the Schengen area: Austria, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway and Spain.

fundamental problems with the law, procedure or the quality or timeliness of responses to MLA requests from abroad. Through art. 145 and following of Law 144/99, Portugal is obliged to render the widest MLA in the investigations and proceedings of criminal nature and connected proceedings, in a constructive, effective and timely way. In this regard, most prosecutors and police officers who spoke to the examining team complained of the sluggishness in executing international letters rogatory in certain countries when compared with Portugal's readiness to provide MLA; cooperation with signatories of the Convention was said to generally work better. Portugal also readily gives its approval for visits by foreign authorities (magistrates or police) with knowledge of the case, in order to ensure that the request for assistance is dealt with as efficiently as possible. For example, in a case involving suspicions that officials of an EU country had been bribed by a Portuguese company, the questioning of individuals involved in the case was done in Lisbon by DCICCEF officers accompanied by prosecutors of that EU country.

122. Portuguese authorities also seem to readily make use of incoming requests to initiate their own foreign bribery investigations. Such was the case of the matter being dealt with by the DCIAP at the time of the on-site visit involving suspicions that a Portuguese company had bribed officials of an EU country in the context of the privatisation of insurance companies; the case had been brought to the attention of Portugal in connection with a request by that EU country for international legal assistance regarding the possible laundering of bribe money that would have been deposited in a bank account in Portugal. Another request for MLA, this time coming from another EU country and involving alleged bribe money that would have flowed through subsidiary companies based in Madeira, similarly prompted the initiation of investigations; the case was subsequently closed by Portugal due to lack of evidence.

(ii) Extradition

123. Extradition in Portugal is provided pursuant to Act.144/1999, which is hierarchically subordinate to Portugal's multilateral and bilateral extradition agreements. In addition to international treaties that contain relevant provisions on extradition such as the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials, Portugal is party to a number of bilateral treaties. For EU States Portugal can utilize the procedures set forth in the European Arrest Warrant allowing the efficient processing of extradition actions between Member States without the requirement for dual criminality for certain types of offences, including foreign bribery. Every year the Portuguese central authority processes between 20 and 30 requests, of which about 2 to 3 relate to corruption. Most requests for extradition come from Brazil, Moldavia and Romania.

124. Dual criminality is a requirement under art. 31.2 of Law 144/99, according to which Portugal may provide extradition for criminal investigations instituted by the authorities in a requesting State in respect of offences, including attempted offences, that are punishable under both the Portuguese law and the law of the requesting State by a sanction or measure involving deprivation of liberty for a maximum period of at least one year. The requirement is deemed to be met if the offence for which extradition is sought falls within the scope of Article 1 of the Convention as criminalized pursuant to Portugal's Criminal Code and special criminal laws. As for extradition requests originating from countries that are not parties to the Convention and not EU States, the dual criminality requirement would be applied with flexibility. The Portuguese authorities also stated that, according to case law, the question of whether the offence is punishable both in Portugal and in the requesting State is judged at the time of the commission of the offence.[52]

125. Requests for extradition involve two stages of decision-making: the administrative stage and the judicial stage. The administrative stage consists of an assessment of the extradition request by the Minister

[52] See*: Portugal Phase 1 Report: Review of the Implementation of the Convention and the 1997 Recommendation on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (OECD, May 2002), p. 30.

of Justice for the purpose of deciding on the basis of technical reasons or on discretionary grounds (such as national interests) whether the request is admissible or not admissible. A decision of the Minister of Justice to refuse extradition cannot be appealed (art. 47 of Law 144/99). The judicial stage rests under the exclusive competence of the *Tribunal da Relação* and consists of a legal assessment for the purpose of deciding whether an extradition shall be granted or not (this decision may be subject to an appeal to the Supreme Court of Justice). Pursuant to art. 32 of Law 144/99, Portuguese nationals cannot be extradited unless the applicable treaty or agreement provides otherwise, the offence in question relates to terrorism or to international organized crime, or the legal system of the requesting State guarantees a fair trial. Pursuant to art. 32.5, where extradition is declined solely on the ground that the person is a Portuguese national, the case shall be submitted to the competent authorities for the purpose of prosecution in accordance with art. 10.3 of the Convention.

Commentary

The lead examiners are of the opinion that Portugal has, in general, a developed and responsive system to deal with MLA and extradition requests.

e) The oil-for-food allegations

126. The Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme (IIC) was established in April 2004 through the appointment by the United Nations (UN) Secretary-General of an independent, high-level inquiry to investigate and report on the administration and management of the UN Oil-for-food Programme. On 27 October 2005, the IIC published its fifth and final substantive report ("IIC Report"). The IIC Report focused on the transactions between the former Iraqi government and companies and individuals to whom it chose to sell oil and from whom it bought humanitarian goods. The IIC Report documented a vast network of alleged illicit surcharges paid to the Iraqi government in connection with oil contracts. It also documented the payment of alleged kickbacks in the form of after-sales-service fees and inland transportation fees in relation to contracts for the sale of humanitarian goods to the Iraqi government. Companies from many countries, including Portugal, are referred to in the IIC Report.[53]

127. Following the publication of the IIC Report, the UN Secretary-General issued a statement calling on national authorities to take steps to prevent the recurrence of the companies' alleged activities documented in the Report, and take action, where appropriate, against companies falling within their jurisdiction. The IIC Report only describes the alleged activities, and does not presuppose how national laws would apply to them. With respect to the allegations in the IIC Report concerning Portuguese interests, in general the Portuguese authorities took swift action to cooperate with the IIC concerning the alleged acts of certain Portuguese nationals in relation to the programme, and subsequently assessed whether breach of Portuguese criminal law had occurred in relation to these acts. However, on-site visit discussions with the DCIAP revealed that the dealings of all Portuguese companies in relation to the OFFP had not always been given full consideration: in one particular instance, not all steps had been undertaken to verify the potentially important and well documented information included in the IIC Report.[54]

Commentary

The lead examiners note that the Portuguese authorities have taken certain measures in reaction to OFFP corruption allegations, but also note that additional action might be needed. The lead

---

53 See Independent Inquiry Committee, *Report on the Manipulation of the Oil-for-Food Programme*, 27 October 2005 and '*Response to Report of Independent Inquiry Committee ('IIC') into United Nations Oil-for-food Programme',* OECD (DAF/INV/BR/WD (2005) 25), 5 December 2005, p. 4.

54 Some information about cases and allegations unrelated to the OFFP can be found in the introduction.

examiners consider that detecting foreign bribery requires from the law enforcement authorities that they take a more proactive approach to detecting such crimes and therefore recommend that Portugal ensure that law enforcement authorities are provided with the necessary means and instructions to proactively detect and investigate all credible foreign bribery allegations, including the various allegations mentioned in this report.

2. The Offence of Active Bribery of Foreign Public Officials

128. In a growing attempt to tackle the various forms of corruption and to implement evolving European and international standards, Portugal's legal framework on corruption has experienced extensive reforms in recent past. This is revealing of Portugal's continuous commitment to achieve the highest legal standards in fighting corruption, but also raises potential issues related to the choice of statute for the offence, the relation between art. 41-A of DL 28/84 and other active bribery offences, recent evolutions in the conceptual history of bribery offences in Portuguese law and the treatment of certain elements of the offence.

a) Establishing the offence

129. Portuguese law proscribes bribery of foreign public officials in the conduct of international business under art. 41-A of DL 28/84, an offence entitled "Active Bribery against International Business". Decree Law 28/84 primarily deals with offences affecting the national economy and public health, and one of the main purposes of the Decree Law is to address the criminal liability of legal persons for these offences. The Decree Law includes offences such as fraud in obtaining grants and subsidies, but did not originally include any corruption offences. When the offence of foreign bribery was introduced into DL 28/84 in 2001, it was meant to ensure effective liability of natural and legal persons for active bribery of both domestic and foreign officials committed in the conduct of international business.[55]

130. This is not the sole characteristic of the Portuguese legal framework addressing the offence of foreign bribery. Whereas art. 41-A of DL 28/84 addresses active bribery of foreign officials "in international business", other types of active foreign bribery offences committed outside the conduct of international business are covered elsewhere in Portuguese law. Active bribery of a public official from an EU Member State or institution, as well as active bribery of a public official of an international organisation to which Portugal is a member, are addressed in art. 374 of the Criminal Code (CC), whereas active bribery of a political official of an EU Member State or institution is addressed by a special criminal law (art. 18 of Law 34/87). These offences carry a sanction of imprisonment from 6 months up to 5 years when committed "for the purposes of an unlawful act" (art. 374.1 CC and art. 18.1 of Law 34/87) and a maximum of six months imprisonment and a fine up to 60 days when they are committed "for the purposes of a lawful act" (art. 374.2 CC and art. 18.2 of Law 34/87). The offence of active bribery against international business (art. 41-A of DL 28/84) does not make any distinction between bribery acts committed for the purposes of a lawful act and bribery acts committed for the purposes of an unlawful act; and is sanctioned by imprisonment from 1 to 8 years.

131. On the question of whether this legal framework might lead to possible overlaps or to a double-standard application of penal instruments with respect to the offence of bribery of foreign public officials, the Portuguese authorities replied that under the legal principle of primacy of special law over general law, art. 41-A of DL 28/84 applies to all foreign bribery acts occurring "in international business", regardless of whether they involve public or political officials from an EU institution or country, or of an international organisation to which Portugal is a member. In their Responses to the Phase 2 Questionnaires, they further explained that "international business" refers to "all activity of an economical nature, such as operations

[55] The text of the offence is reproduced in Annex 3.

related to production, exchange, construction works, investments and all other types of services".[56] As such, it would seem that all active bribery acts occurring in relation to the conduct of such international operations would be prosecuted and sanctioned under art. 41-A of DL 28/84; and that art. 374 CC or art. 18 of Law 34/87 could then be used as appropriate in certain active bribery cases where the element of "international business" cannot be proven and where the passive briber is a European public or political official (or an official of an international public organisation to which Portugal is a member). The lead examiners were generally satisfied with the explanation provided by the Portuguese authorities, although they note that Law 34/87 is, just like DL 28/84, a special law which has primacy over general law. Also, considering that the present legal framework has not yet been tested,[57] the possibility remains that certain Convention offences could be tried under art. 374 CC or art. 18 of Law 34/87.

b) Treatment of the elements of the offence

(i) Definition of a foreign public official

132. The most distinctive aspect of the definition of foreign officials in art.41-A of DL 28/84 – when compared to the definition provided in Article 1 of the Convention – is that it is split in two parts: "foreign *public* officials" (paragraph 2) and "foreign *political* officials" (paragraph 3). The part of the definition provided in paragraph 3 is non-autonomous: it expressly states that foreign political officials are those qualified as such by the law of this official's State. This departs from Article 1 paragraph 4 of the Convention, which gives an autonomous definition of foreign public officials to which national legislation should conform.[58] Indeed, the definition provided in the foreign law might not in fact comply with the definition in Article 1 of the Convention (*i.e.* it might not cover all the necessary categories of officials). The non-autonomous aspect of paragraph 3 of art.41-A is also significant in light of the fact that paragraph 2 does not, for instance, cover foreign legislators.[59]

133. During the Phase 1 examination of Portugal, the Working Group took the view that the approach taken by Portugal could affect the implementation of the Convention and consequently recommended that this aspect of Portugal's legislation be discussed further in Phase 2. During and after the on-site visit, the Portuguese authorities explained that the approach taken by Portugal's legislator aims at ensuring that Portuguese public prosecutors, when establishing political official status, refrain to refer to Portuguese law as Portuguese law may not encompass all situations of political holders in foreign States: the objective is eventually to cover a broader scope of political officials than the one found in Portuguese law.[60] While in agreement with the Portuguese authorities as to the importance that Portugal's law enforcement authorities do not refer to Portuguese law when establishing public official status, the lead examiners noted however that the need to rely on the opinion of the authorities of the country in question in order to make an informed judgement on whether or not the recipient of the bribe was exercising a political function in this foreign country could significantly impede the effectiveness of the investigation and prosecution of the active briber. It might in practice be difficult to secure the cooperation of the foreign country to establish

---

56 No indication as to what should be considered as occurring "in international business" appears to exist in Portuguese law.

57 The relevant provisions in the Criminal Code, in Law 34/87, and in Decree Law 28/84 are in place since 2001.

58 Commentary 3 to the Convention also provides that the foreign bribery offence should be autonomous, "not requiring proof of the law of the particular official's country".

59 Note also that, for the purposes of offences of bribery of domestic officials, Portuguese and EU legislators are defined as *political* officials (art. 3 of Law 34/87); and so are the President of the Republic, the President of the Assembly of the Republic, Members of the Government, Members of the European Parliament, Ministers of the Republic for an autonomous region, Members of a representative body of local government, and civil governors.

60 Portugal explained that the important thing, according to the Portuguese legislator, was that a person be in a position of power in the other state, regardless of the fact that that person would never be considered as a political official in Portugal.

political official status, especially in countries where the judicial authorities show little inclination to cooperate when their own political officials are implicated. The public prosecutors met by the examining team during the on-site visit acknowledged that in cases where the foreign official does not clearly fall under the definition of a "public" official provided in paragraph 2, a proof of the law of the foreign official's country would be required in order to determine whether paragraph 3 applies; *i.e.* whether the official is qualified as a "political" official by the law of the State for which he/she exercises his/her functions.

134. Also, in addition to being non-autonomous, the definition provided in paragraph 3 of art. 41-A of DL 28/84 appears to depart from Commentary 18 of the Convention, which clarifies that the definition should not be limited to officials from formally recognised "States", but that it also extends to officials from other entities such as "an autonomous territory or a separate customs territory".

(ii) To offer, promise or give

The relation with the passive bribery offence

135. Under Portuguese criminal law, the offence of active bribery is perpetrated simply by making offers or promises for the purpose defined by the law, whether such offers or promises have been accepted or not. Thus, in principle, for the offence to exist it is sufficient that there be proof, on one hand, of the offer or promise made to the public official, and, on the other, of the purpose of this offer or promise (in order to obtain or retain business, a contract, etc). In the law, the attitude of the public official in respect of the offers or promises does not need to be elucidated.

136. In one case dating from 1995, a Portuguese court ruled that a crime of active corruption is considered to have occurred where the bribe is "given or simply promised thus not being necessary the verification of passive corruption. The simple act of offering an amount of money for the corruption of a public official regardless of its acceptance is considered as a crime of active corruption… ". In another case dating from 1996, however, a trial court considered that a bribery offence was only "proven to have been committed [where] there was a counterpart between the patrimonial advantage and the act of [passive bribery]".[61]

137. Proof of the existence of a counterpart or of passive bribery can be a delicate matter, especially when it has to be sought in a non-cooperative foreign country. All the public prosecutors and police officers interviewed during the on-site visit emphasized this difficulty and saw such requirement not only as an element of proof not provided for in the legal text setting the offence of active bribery but also a potential major obstacle for prosecuting offences such as the offence of foreign bribery: according to them, trial judges would still not have fully assimilated that under the current legal framework, the presence of a counterpart or of an agreement to such a counterpart is no longer required in order to prove the active bribery offence. In the Ministry of Justice's opinion, this period of incoherence in the praxis of the courts would have however been surpassed, given the fact that the amendments made in 2001 – introduced notably to comply with the requirements of the Convention and other international commitments – were used by the legislator as occasions to reiterate and clarify the separation of the active and passive bribery offences. Officials of the Ministry of Justice also emphasised the consistent interpretation by legal science since 1982 in considering that a corresponding offence by the passive briber is not required to prove the active bribery offence, and vice versa.

[61] Excerpts of court ruling summaries in this paragraph are unofficial translations submitted to the lead examiners by the Portuguese authorities after the on-site visit.

Knowledge by the public official of the offer, promise or gift

138. The act of "offering" a bribe to a public official can be covered by Portuguese law, even though not explicitly included in art. 41-A of DL 28/84. The Responses to the Phase 2 questionnaire notably refer to a case where the simple offering of money to a traffic police officer in order to escape being fined was found to be a crime of active corruption regardless of the fact that the money never exchanged hands. However – in order to prove the offence – it would seem that there is a requirement that the public official had knowledge that the offer, promise or gift took place. An appeal court decision from 1991 states that "the active corruption being autonomous from the passive corruption, regardless of the reaction of the public official to the offer or to the promise, [it] is *enough that those offers or promises reach his/her knowledge* for the crime to be considered having been committed" [italics added]. During the on-site visit, prosecutors confirmed that "if the public official does not have knowledge of the bribe, there is no offence". After the on-site visit, the Ministry of Justice explained that, pursuant to the relevant provisions of Portuguese law on attempt, the lack of knowledge by the public official will never prevent the liability of the unsuccessful briber: the act of the active briber would fall under the qualification of "attempt" instead of a consummated crime of active bribery. As the examining team was not provided with examples of relevant case law, this remains an area of potential uncertainty under Portugal's legislation implementing the OECD Anti-bribery Convention.

(iii) Bribery through intermediaries

139. Another area of uncertainty is that art. 41-A of DL 28/84 expressly requires a "consent or ratification" of the briber where an intermediary is involved. This wording is also present in domestic bribery offences, but introduces a wording that is not present in Article 1 of the Convention. Portugal, in its Responses to the Phase 2 questionnaires, provided a case law example showing that bribery through intermediaries is covered by the Portuguese legislation, but the example provided did not address the specific issue raised by the Working Group in Phase 1. At that time, the Working Group was concerned that fulfilling the element of "consent or ratification" might in fact require that the briber be aware of the detail of the intermediary's act, such as the name or position of the foreign public official or the amount of the bribe; and recommended that this issue be followed up in Phase 2. In their exchange with the lead examiners, the Portuguese authorities indicated that the purpose of the wording of the law is to qualify the position of the intermediary; *i.e.* that when a person asks another person to commit bribery, the former in this way gives consent or ratification to the latter to commit bribery on his behalf. Thus, according to Portugal, proving "consent or ratification" would not require any additional specific intention from the briber, and would not require that the briber gave consent or ratification on the detail of the intermediary's act, such as the name or position of the foreign public official or the amount of the bribe. However, in the absence of relevant case law to support this interpretation provided by the Ministry of Justice, it remains unclear at this stage how the "consent or ratification" requirement will be interpreted in practice by law enforcement authorities and trial judges.

(iv) Third party beneficiaries

140. Another area of potential uncertainty relates to the requirement, under Art. 41-A of DL 28/84, that where a third party beneficiary is involved, an element of "knowledge" is required in order for the offence to be complete. The Portuguese authorities who addressed the examining team explained that Art. 41-A of DL 28/84 requires that the foreign public official has "knowledge" that the benefit goes to the third party; and that this requirement is only necessary for punishing the public official concerned, not the active briber. In other words, where the active briber gives a bribe to a third party with the intent of obtaining an unlawful advantage from a public official without the knowledge of the latter, the active briber would still be punished because he/she would have consummated the active bribery offence; the public official would however not be punished for passive bribery because he/she had no knowledge that

something was being offered to a third party (*e.g.* his/her spouse) in order to make him/her act in a certain way. In the absence of relevant case law, some concern remains as to the presence of an element relating to the mental state of the passive briber in an active bribery offence.

Commentary

The lead examiners note that Portugal's legal framework has experienced extensive reforms in recent past. Given that no cases of bribery of foreign public officials have been tried to date, it is difficult to foresee exactly how this recently established legal framework will be applied in practice. Yet, the lead examiners consider that the definition of foreign public official departs significantly from what is required under the Convention, and therefore recommend that the Portuguese authorities take the necessary steps to ensure that the definition of foreign officials is in full compliance with Article 1 paragraph 4 of the Convention and its Commentaries, notably by introducing a statutory definition of a foreign political official that is autonomous from both foreign law and the definition of Portuguese public officials.

The lead examiners also invite the Working Group to follow-up, as practice develops, (i) on the issue of bribery through intermediaries where the briber only gives generic instructions to bribe with no information on the exact amount and exact identity of the intended recipient of the bribe; (ii) on the efficiency of the Portuguese system in prosecuting and sanctioning the active briber in the absence of the proof of a counterpart or of an agreement to such a counterpart by the passive briber; and (iii) on the use of art. 374 CC and art. 18 of Law 34/87 in cases of active bribery of non-Portuguese public officials.

d) Defences and exemptions from prosecution

141. In Phase 1, the Portuguese authorities indicated that only the general defences in the Portuguese Criminal Code (including "mistake of fact", "mistake of law" or "necessity") apply to the foreign bribery offence. A defence of "effective regret" is not available in active bribery cases. Similarly, the fact that the briber promises or gives a bribe in response to solicitation by the foreign public official, or the fact that the bribe is presented as the only way possible to keep business, are not available defences in Portuguese law. Yet, according to the findings of the lead examiners, it would appear that – pursuant to paragraphs "b" and "c" of art. 72 of the Criminal Code – these behaviours (regret, response to strong solicitation, bribery for an honourable motive) could theoretically be taken into account as mitigating circumstances in sentencing.

142. The defence of small facilitation payments is not available in Portuguese law (Phase 1 Report, p.7). Payments made by Portuguese nationals or companies in foreign jurisdictions to induce public officials to perform their functions – such as issuing licenses or permits – could thus be prosecuted and sanctioned in a Portuguese court.[62] The lead examiners nevertheless consider that the issue of whether facilitation payments paid by Portuguese companies abroad fall within the scope of art. 41-A of Decree Law 28/84 remains open and can only be verified through practice.

3. Liability of Legal Persons

143. Criminal liability of legal persons as laid down in art. 3 of Decree Law 28/84 has existed in Portugal since 1984, and was expressly introduced as a practical solution to fight economic crimes more effectively. Its scope *rationae materiae* covers only the few specific offences included in the Decree Law, such as private sector bribery (articles 41-B and 41-C of DL 28/84) and foreign bribery (art. 41-A of DL

[62] During Phase 1, the Portuguese authorities also indicated that it would not constitute a bribe where the value of the bribe is so minor that it would not affect the public official's act/omission in any way.

28/84), but not other types of bribery offences and offences of accounting or money-laundering. The scope *rationae personae* is broad: it includes all legal persons, companies and *de facto* associations. Article 3 of DL 28/84 provides that such legal persons are liable for all offences laid down in DL 28/84 when they are committed by their governing bodies or representatives, on their behalf and in the collective interest (paragraph 1). It also provides that legal persons are not liable if the offender has acted against express orders or instructions from authorised persons (paragraph 2). In addition, the liability of the legal person does not exclude the individual liability of the offenders (paragraph 3).

144. At the time of the on-site visit, a major reform of the regime governing the criminal liability of legal persons was underway. A multi-stakeholder expert unit established by the Council of Ministers in March 2006 had produced a draft text for the purpose of amending art. 11 CC, which, if approved by Parliament, would introduce criminal liability of legal persons for certain specific offences of the Criminal Code, including traffic in influence, money laundering, and corruption offences (including active bribery of a domestic or EU public official; but not active bribery of a domestic or EU political official).[63] The text, based in part on the elements of criminal liability already in place for offences included in article 3 of DL 28/84, was not expected to have a direct impact on DL 28/84, which determines the regime of liability applicable to the offence of bribery in international business. But there are nevertheless differences between art. 3 of DL 28/84 and the draft new art. 11 CC. The adoption of the latter would thus result in the establishment of different standards of liability for, on one side, certain domestic bribery offences and, on the other, bribery offences committed in international business.

a) Scope rationae personae

145. As noted above, the scope *rationae personae* of art. 3.1 of DL 28/84 appears to be broad as it provides that entities subject to criminal liability are "legal persons, companies and *de facto* associations". But in Phase 1 the Working Group was not able to conclude whether this definition in practice covered state-owned and state-controlled legal persons, as there were no cases tried under DL 28/84 that had ever applied to a state-owned and state-controlled legal person (the Working Group recommended that this issue be followed up in Phase 2). Unfortunately, as no relevant case law development has occurred since then, it remains difficult to assess how public prosecutors would apply in practice art. 3.1 of DL 28/84 in a foreign bribery case, including with regard to the liability of state-owned and state-controlled entities.

b) Elements of liability

(i) Acts of the legal person's governing bodies or representatives committed on the legal person's behalf and in the collective interest

146. Article 3 of DL 28/84 does not explicitly state that acts committed by regular employees and agents can trigger the liability of legal persons, as it only refers to acts committed by "governing bodies or representatives". The terms "governing bodies or representatives" refer to the associates/shareholders as well as to the persons that have managing power and are able to act in the representation of the legal person. In order to be considered as such, these persons need to be duly identified in the constitution of the legal person, but the Portuguese authorities told the examining team that the acts of "*de facto* representative" can also trigger the criminal liability of the legal persons. In this regard, they further indicated that any director, manager or employee can demonstrate the will or the "animus" of a legal person (Supp. Responses at 8). The only test that would apply would apparently be to find whether the director, manager or employee who perpetrated the offence acted "on [the legal person's] behalf and in the collective interest [of the legal person]" (an element provided in art. 3.1 of the DL 28/84). As no case law was submitted to support these interpretations, it remains unclear at this stage whether the broad

[63] See Annex 3 for a copy of a portion of the draft amendment of art. 11 CC as elaborated by the Special Unit.

interpretation favoured by Portugal will be followed in practice by prosecutors and trial judges. More practice might also be needed in order to clearly determine that acts committed by any employee or outside agents (intermediaries) can directly trigger the liability of the legal person (*e.g.* even in the absence of a formal contract) as long as it can be proven that, at the time of committing the acts of bribery, this employee or agent was acting on behalf of the legal person and in its collective interest.

147. The ensuing question would be to consider what is considered to be, in practice, acting "on behalf" of a legal person and in its "collective interest". When addressing the examining team, Portugal indicated that legal science has considered that a person acts on behalf of a legal person whenever total or part of the benefits enters the legal persons' property (Supp. Responses at 8). Still unclear is what is meant by "in the collective interest", and whether this could entail any additional requirements. Also unclear is whether acts that do not directly result in profits "entering" the legal person (bribery to obtain tax breaks, custom clearance, etc.) could trigger the liability of the legal person. Moreover, this interpretation of the element "in its behalf and in the collective interest" raises questions as to whether and how the liability of legal persons would operate in cases of bribes paid by the representative of a company for the benefit of another (*e.g.* bribes paid by parent companies for the benefit of foreign subsidiaries and vice versa). In the Supp Responses (at 7), Portugal indicated that in a situation where a parent company gains an advantage as a result of foreign bribery committed by a foreign-based subsidiary, that parent company established in Portugal would be held liable for the acts committed by its subsidiary as long as the former gave its "consent or ratification". In the absence of case law supporting such interpretations, it remains unclear at this stage whether the interpretations favoured by Portugal will be followed in practice by Portuguese prosecutors and judges.

148. The lead examiners noted that, in the context of the on-going reform of the criminal liability of legal persons, unlike the rather broad approach of art. 3 of DL 28/84 and of its interpretation provided above concerning the categories of natural persons whose acts may trigger the liability of a legal person, the draft amendment to art. 11 CC opts for a much narrower approach. It provides that only "*persons that occupy a leadership position*" can trigger the criminal liability of the legal person; leadership position being defined as "*the organs and the representatives of the legal persons and whoever within the structure of the legal person has the authority to develop the control of its activity*". With the prospect of the adoption of draft art. 11 CC, there is a potential concern that the vaguer aspects of art. 3 of DL 28/84, and notably the categories of persons that can trigger the liability of the legal person, could be interpreted in the future in the same (narrow) way as they are defined in draft art. 11 CC. On this issue, during the on-site visit, the lead examiners heard the President of the Reform Mission Unit for Criminal Law state that the new wording of art. 11 CC would not affect special laws such as DL 28/84.

149. The draft amendment to art. 11 CC also provides for a new concept to the liability of the legal person: it can be triggered when the offence, committed by any subordinate, resulted from an infringement of the duties of vigilance and control to which this person in a leadership position is obliged (draft art. 11.1.b CC). If adopted, this standard could involve that a manager's failure to take action to prevent or stop bribery committed by a subordinate while he was in a position to do so – or a manager's failure to set up the required internal controls which could have otherwise prevented the bribery offence – will trigger the liability of the legal person in a domestic bribery case. This can be an important tool in the fight against bribery, providing firms with clear incentives to set up effective control and prevention measures. However, such liability of legal persons for "infringement of the duties of vigilance and control" will not be applicable in foreign bribery cases, as the new art. 11 CC will not apply to offences laid down in DL 28/84. Of course, this differing standard will be inconsequential if case law shows that legal persons – under art. 3 of DL 28/84 – are criminally liable for any active bribery offences committed by any agent or employee, provided that this offence was totally or in part to the benefit of the legal person (see previous paragraphs). However, the examining team were provided with no clear indication that Portuguese courts have found that art. 3 of DL 28/84 creates such automatic liability for the legal person, irrespective of the

degree of managerial misconduct and liability. Overall, the lead examiners are concerned about the creation of a double standard regarding the liability of legal persons for offences of domestic and foreign bribery.

(ii) Identifying the natural person

150. The specific identity of a natural offender – member of the governing body or representative of the legal person – must first be determined before prosecuting the legal person and for that purpose an investigation must be opened against this natural person or group of persons. The Portuguese authorities point out that both the natural person(s) and legal person must be investigated for the same offence, and that the first stages of investigation can be initiated against the legal person alone. At the end of the investigation phase, the public prosecutor has to decide to file the case or to render its accusation against the natural person(s) that have allegedly committed the offence and/or against the legal person as appropriate. In its responses to the Phase 2 supplementary questionnaire, Portugal further specified that a natural person and a legal person can be appearing as accused persons within the same proceeding and that legal persons can be held criminally liable despite the fact that the natural person is not convicted. No supporting case law was submitted by Portugal. The lead examiners note that there might be problems in establishing the criminal liability of legal persons in cases of foreign bribery where the identity of the individual offender can not be clearly determined.

(iii) Absence of liability of the legal person if the individual offender has acted against expressed orders from authorised persons

151. Paragraph 2 of art. 3 of DL 28/84 provides that there will be no liability of legal persons in certain specific cases: "*they are not liable if the offender has acted against express orders or instructions from authorised persons*". Although no case law was available on the use of this provision at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal, it seems clear that a general order not to bribe could not exempt the legal person from criminal liability. However, in light of the wording of paragraph 2 of art. 3 of DL 28/84, there remains a concern that certain corporations might be tempted to try to avoid corporate liability by issuing express and specific orders not to bribe while at the same time informally arranging the corrupt deal around a lower level employee designated to take the blame in case the offence is uncovered by the law enforcement authorities. Also unclear is how broadly the concept of "authorised persons" will be interpreted.

Commentary

In the context of the reform of the liability of legal person for certain offences in the Criminal Code, the lead examiners recommend that the Portuguese authorities clarify. The lead examiners recommend that Portugal draw the attention of the investigating and prosecutorial authorities on the criteria for triggering the liability of legal persons as applied to foreign bribery cases. This should include clarification of (i) the status of the provisions of article 3 of DL 28/84 when confronted with the general provisions on the liability of legal persons in the Criminal Code, (ii) the application of the criminal liability of legal persons when a bribe is given by a regular employee or an outside agent of the legal person and (iii) of the application of the criminal liability of legal persons when there is no prosecution or conviction of a natural person for a corresponding offence. In addition, the lead examiners recommend that Portugal consider taking measures in order to prevent abuse of the legal provision laying down the absence of criminal liability of legal persons in cases where the foreign bribery act was committed by the natural perpetrator against orders from authorised persons within the legal person.

The lead examiners further recommend that the Working Group follow-up on the application of the criminal liability of legal persons where: (i) the bribery act does not directly result in profits entering the legal person (e.g. bribery to obtain tax breaks, custom clearance, etc.); (ii) a bribe is given to a foreign public official by a representative of this legal person only for the legal person's partial benefit or for the benefit of another legal person; (iii) the offence is committed wholly abroad by Portuguese legal persons, including where the natural person who committed the offence is not a Portuguese national or is not found in Portugal; and (iv) this legal person is state-owned or state-controlled.

4. Establishing Jurisdiction over the Foreign Bribery Offence

a) Territorial jurisdiction

152. Article 4 of the Criminal Code provides that Portuguese Penal Law applies to offences committed within the Portuguese territory, irrespective of the nationality of the perpetrator, or on Portuguese ships or aircraft. In Phase 1, the Portuguese authorities indicated that a telephone call, fax, or e-mail emanating from Portugal is sufficient to trigger territorial jurisdiction. However, no case law was provided in support of this affirmation.

b) Nationality and extraterritorial jurisdiction

153. Article 3 of Law 13/2001 – the piece of legislation implementing the Convention in Portuguese law (and introducing art. 41-A in Decree Law 28/84) — provides for a jurisdiction rule that specifically applies to the foreign bribery offence. Pursuant thereto, "[w]ithout prejudice to the general framework governing the territorial application of criminal law and the provisions set forth regarding international judicial co-operation, the provisions laid down in Article 1 of this Law [including article 41-A of Decree Law 28/84] shall be applicable to the acts committed by Portuguese citizens as well as to acts committed by foreigners found in Portugal, regardless of the place where such acts were committed". Both the general rules on territorial jurisdiction described in the preceding subsection and the specific rules on (nationality and) extraterritorial jurisdiction laid down in art. 3 of Law 13/2001 can thus apply to acts of foreign bribery. The "general framework governing the territorial application of criminal law" could also seemingly include articles 5, 6 and 7 CC. Article 6.2 provides that "although the Portuguese law is applicable… the act is sentenced according with the law of the country in which this act was committed, if that law is considered concretely more favourable to the perpetrator. The applicable penalty is converted in the correspondent penalty applicable in the Portuguese system… ". In sentencing foreign bribery acts, Portuguese judges thus have to take into consideration the applicable sanction for bribery in the country where the act was committed.

154. More ambiguous is the application of art. 5 CC in foreign bribery cases. Its wording departs significantly from the wording of art. 3 of Law 13/2001 and both provisions deal with extraterritorial jurisdiction (acts committed outside of Portugal in the first case, and acts committed anywhere in the second). In addition to the requirement that the offender be "found in Portugal", which is comprised in both provisions, art. 5.1.c CC has the additional requirements that the acts be also punishable by the law of the place where those acts were committed (dual criminality requirement); and that that the act constitutes an extraditable offence, that extradition was requested and that it could not be granted.

155. During the on-site visit, a senior representative from the Public Prosecutor's Office indicated that art. 3 of Law 13/2001 was in practice useless, as it could not supersede the general rules on the application of Criminal Law laid down in the Criminal Code, and thus did not affect the requirement of dual criminality included in art. 5.1 CC. In their exchange with the lead examiners after the on-site visit, the Portuguese authorities indicated that this interpretation was incorrect and stressed that art. 3 of Law

13/2001 in fact revokes the dual criminality requirement for the purposes of establishing nationality and extraterritorial jurisdiction over foreign bribery acts. The only criteria for establishing such jurisdiction is that offenders be found in Portugal. Trial judges met during the on-site visit supported this interpretation. In the view of the lead examiners, inconsistencies in interpretation of art. 3 of Law 13/2001 are an illustration of the broader problem of the poor awareness of the special jurisdictional rules applicable to the foreign bribery offence.

Commentary

The lead examiners consider that in general Portuguese law confers a wide degree of territorial jurisdiction on the Portuguese courts where foreign bribery is concerned. But as they noted some inconsistencies during the on-site visit on the interpretation of the use of a dual criminality requirement for the purposes of establishing extraterritorial jurisdiction over foreign bribery acts, the lead examiners encourage Portugal to better publicise the applicable rules and recommend the Working Group to follow-up on the effective use of nationality and extraterritorial jurisdiction in foreign bribery cases.

c) Jurisdiction and legal persons

(i) Portuguese legal persons operating abroad

156. According to Portugal, jurisdiction can be established over legal persons where one of the following conditions is fulfilled: (i) the jurisdiction over the natural person (*i.e.* the alleged offender who is a "representative" or "governing body" of the legal person) can be established; or (ii) the legal person is "found in Portugal". In the absence of case law, it is unclear precisely what is encompassed in the notion of a legal person being "found in Portugal", and how this would be determined in practice. Also, there is a possibility that in practice both criteria are required in order to establish jurisdiction over Portuguese legal persons, as the relationship between the substantive rules for the criminal liability of legal persons (see above) and the rules for establishing jurisdiction over legal persons are not entirely clear. Indeed, Portugal might not be able to establish jurisdiction over acts of foreign bribery committed by any legal persons "found in Portugal" unless it is first able to identify and then to prosecute the natural person as well.[64]

157. This raises certain questions with regard to the enforcement of the foreign bribery offence. Portugal might not be in a position to effectively respond to offences committed in the context of decentralised multinational corporate structures and decision-making. As recognised by companies met during the on-site visit, the dealings of large Portuguese companies with foreign regulations and administration are often carried out and supervised locally by foreign managers and representatives living and working abroad (*i.e.* not "found in Portugal"[65]). Unable to establish jurisdiction over bribery acts committed wholly abroad by the "governing body or representative" of the legal person in such a context, Portugal might not in practice be able to hold the Portuguese legal person liable even though the latter would have directly benefited from the acts of bribery committed by one of its representatives/managers posted abroad. Unless Portugal takes measures to clearly establish that it has the capacity to establish jurisdiction over foreign bribery acts committed in such contexts, there is a risk that a feeling of impunity among Portuguese businesses will prosper as they will have no incentives to monitor more actively the

---

64 These criteria for establishing jurisdiction over legal persons might however empower Portugal to establish jurisdiction over *foreign* legal persons committing acts of foreign bribery through a representative based in Portugal (*i.e.* operating from Portugal), regardless of whether this legal person is "found in Portugal".

65 The condition of the offender being "found in Portugal" is part of the rules for establishing nationality and extraterritorial jurisdiction over natural persons.

lawfulness of decisions taken by foreign based managers and representatives to ensure compliance with Portuguese legislation.

(ii) Portuguese parent companies and their foreign subsidiaries

158. Similar issues arise concerning the liability of legal persons for foreign bribery offences committed by their foreign subsidiaries. The liability of parent companies would seemingly only be triggered where all of the criteria on jurisdiction and the liability of legal persons are established: the foreign bribery acts must have been committed on the parent company's behalf and in its interest, the natural perpetrator working in the foreign subsidiary must have acted in representation of the parent company, and jurisdiction over this natural perpetrator must be established. Portugal could also probably, under the provision of the Portuguese Criminal Code on complicity (art. 26), establish its jurisdiction in cases where a specific authorisation to commit the bribery offence was issued to the foreign subsidiary by a representative of the parent company from Portugal. In the absence of case law supporting such interpretation, it remains difficult to draw definitive conclusions on these issues.

Commentary

The lead examiners recommend that the Working Group follow-up on whether Portugal can establish jurisdiction over foreign bribery acts committed abroad by foreign managers and representatives of Portuguese companies residing abroad.

5. The Offence of Money-Laundering

a) Scope of the money-laundering offence and penalties for money-laundering linked to bribery of foreign public officials

159. Foreign bribery, even committed outside of the country, has been a predicate offence in Portugal for the purpose of the application of Portugal's money laundering legislation since 2001. Thus, pursuant to art. 368-A of the Criminal Code which penalizes acts of money laundering, any natural person who directly or indirectly converts, transfers, assists in or facilitates any conversion or transfer of benefits derived from the perpetration of corruption, in order either to dissimulate its illegal origin, or to assist the author or any person participating in the offence of corruption in eluding the legal consequences of his or her behaviour, is liable to imprisonment for a term of 1 to 8 years. Pursuant to the same article, any person who conceals or dissimulates the true nature, origin, whereabouts, layout, movement or entitlement to such benefits is liable to the same imprisonment term. Penalties for money-laundering linked to bribery of foreign public officials are not limited to imprisonment terms: Portuguese laws provide for the confiscation of property and assets connected to money-laundering.

160. The Portuguese authorities stated in the Phase 1 Report of Portugal that a prior conviction for the predicate offence is not required.[66] In circumstances where the predicate offence takes place abroad, issues could however arise where the courts require that certain additional conditions be met (for example, dual criminality). In its responses to the Phase 2 questionnaire, Portugal responded that, although there is no final court decision on this matter, dual criminality would not be required where the predicate offence is committed abroad.

66 *Portugal Phase 1 Report,* p. 23.

b) Enforcement

161. Statistical information shows that a total of 208 criminal inquiries for the offence of money laundering were conducted in 2003-05, and a total of 12 convictions were handed down during the same period. On-site discussions revealed that narcotics related crimes provide the main source of criminal proceeds. Other types of crimes that generate significant criminal proceeds are domestic corruption, trafficking in works of art and cultural artifacts, extortion, embezzlement, tax offences and aiding or facilitating illegal immigration.

162. Out of 61 criminal inquiries that were conducted in 2003, 3 cases reached the courts and the Portuguese courts handed down six convictions; in 2004, out of 134 inquiries, four cases (involving a total of 24 defendants) reached the courts and four persons were convicted; in 2005, out of 13 inquiries, five cases involving 10 defendants reached the courts and two persons were convicted. Convictions resulted in prison sentences ranging from 2 to 8½ years imprisonment, sometimes associated with confiscation: for example, Portuguese courts ordered the confiscation of assets worth EUR 2.4 million in 2005 in association with two convictions for the offence of money laundering (with drug trafficking, customs and tax fraud as predicate offences). Among the cases that reached the courts, none involved the predicate offence of bribery of foreign public officials. Statistics for 2003-05 show that in the majority of convictions the offences underlying the money laundering offence related to drug-trafficking. As there is no legal framework that requires law enforcement authorities to report to Portugal's FIU information relating to suspicious transactions reports which result in prosecutions or in the proceedings being shelved, representatives of the Unit were not able to provide details as to what happened to the case of suspected money-laundering associated with corruption allegedly committed by a Portuguese citizen in the context of the UN Oil-For-Food Program and which was sent by the Unit in 2005 to the competent department of the Judicial Police for a formal investigation.

163. The rather low number of persons convicted for the offence of money-laundering stands in stark contrast with the number of criminal inquiries conducted by the Judicial Police. Members of the judiciary put forward several explanations for these figures during the on-site visit. The main explanation cites the difficulty of producing strong evidence in court, and the fact that many Portuguese prosecutors and trial judges still have little specialisation in handling what are often complex financial cases. As to the rather low number of confiscations pronounced by the courts, the examining team was told by trial judges that this situation was primarily the result of the fact that, during the investigation phase, asset investigations were not carried out systematically because of lack of resources and because apparently they were not always considered as a priority.

6. The Offence of False Accounting

a) Offences and sanctions

(i) Criminal sanctions

164. According to the Portuguese public prosecution authorities met by the examining team during the on-site visit, conducts of the type prohibited by Article 8 of the Convention could be sanctioned pursuant to several provisions under the Criminal Code. Charges could be brought under art. 256 CC (forgery), under which falsifying or forging documents, or using such falsified documents with the intent to cause a damage to others or to the State, or to obtain for oneself or others an illegitimate benefit, is punishable by imprisonment of up to 3 years or a fine. Charges could also be brought under art. 259 CC, under which damaging or concealing technical documents with the intent to cause damage to others or to the State, or to obtain for oneself or others an illegitimate benefit, is punishable by imprisonment of up to 3 years or a fine. Public prosecutors who addressed the examining team explained that potential difficulty in gathering

enough evidence under the offence of foreign bribery could be compensated for by filling indictments under articles 256 and 259 CC as proving forgery is easier than proving bribery of foreign public officials.

165. Criminal charges could also be brought pursuant to art. 103 of the General Taxation Infringement Law (Law 15/2001 of 5 June), subject to the condition that the concealment or alteration of facts or values in books of account and bookkeeping was done for the specific purpose of reducing the tax payer's base and that such conduct resulted in an unlawful wealth increase of EUR 15 000 or above (tax fraud crime). The maximum sanctions applicable to this situation is three years of imprisonment or a fine of 360 days (or, under certain aggravating circumstances, five years of imprisonment for natural persons and a fine of up 1 200 days for legal persons).

(ii) Administrative and disciplinary sanctions

166. The General Taxation Infringement Law also lays down administrative penalties for various accounting and tax offences, such as failure to maintain proper accounts or important tax books (punished by a fine of EUR 150 to EUR 15 000 pursuant to art. 120), falsifying or altering important tax documents (punished by a fine of EUR 500 to EUR 25 000 pursuant to art. 128), and omissions or inaccuracies in tax declarations and other important tax documents (punished by a fine of EUR 250 to EUR 5 000 pursuant to art.119).

b) Enforcement

167. Statistical information provided by Portugal's fiscal justice shows that a total of 1 764 legal proceedings for the crime of tax fraud (art. 103, General Taxation Infringement Law) were conducted in 2002-04, with an average level of 588 proceedings per year since 2002. In addition to this, in 2005, 43 123 individuals and 30 498 corporations were sanctioned in relation to omissions or inaccuracies in important tax documents (art. 119, General Taxation Infringement Law) and 138 individuals and 203 corporations in relation to art. 120 of the General Taxation Infringement Law (failure to maintain proper accounts or important tax books). Also, in 2001-04, a number of convictions were handed down for the offence of forgery pursuant to articles 256, 257 and 258 CC. Statistical data from the Ministry of Justice provided to the examining team indicate that, out of the total number of convictions for forgery passed in 2004, 68% resulted in fines and 31% in prison sentences (of which 21% were suspended and 3% were substituted by fines).

168. The rather low number of disciplinary sanctions imposed by the disciplinary authorities responsible for ensuring the proper application of the law by the accountants and auditors they supervise stands in stark contrast with the number of criminal and administrative proceedings conducted each year in relation to the false accounting offences outlined above. As noted earlier in this report, these authorities, whether it be, the Chamber of Chartered Accountants or the Auditors' Institute, are empowered to deploy a broad range of disciplinary sanctions in relation to accounting and auditing offences ranging from simple reprimand through administrative fines to permanent disbarment from practicing the profession. The current case law of the two associations shows very few disciplinary sanctions: whereas the Chamber of Chartered accountants, during and after the on-site visit, referred to some disciplinary cases for non-compliance with the overall duties of its members which resulted in fines or permanent disbarment and one disciplinary case for forging documents which resulted in the expulsion of the accountant, representatives of the Order of Statutory Auditors interviewed by the examining team said that disciplinary sanctions had never been imposed for forgery.

Commentary

The lead examiners consider that Portuguese law contains measures that may effectively sanction the fraudulent conducts referred to at Article 8 of the Convention and note in this regard that the number of criminal and administrative proceedings conducted each year by the competent authorities may play a dissuasive role in relation to omissions and falsifications. They note however the apparent low number of disciplinary sanctions on chartered accountants and statutory auditors and therefore recommend that the Portuguese authorities make the supervisory bodies more aware of the importance of making use of the disciplinary penalties available to them with a view to sanctioning more dissuasively any non-compliance with Portugal's accounting and auditing standards.

7. Enforcement of the Non Tax Deductibility of Bribes

169. According to the representatives of the tax administration interviewed by the examining team during the on-site visit, individuals and companies who attempt to pass off bribes, commissions, facilitation fees, etc. paid to foreign public officials as deductible expenses run the risk of incurring three types of penalty.

170. In the first place, a company or individual who fraudulently tries to pass off as a deductible expense a commission paid to a foreign public official is liable, under art. 103.1 of the General Taxation Infringement Law (a tax fraud offence which sanctions the concealment or alteration of facts or values in books of account and bookkeeping for the purpose of obtaining illegitimate tax benefits of not less than EUR 15 000), to imprisonment of up to three years or a fine of up to 360 days. Where a certain aggravating circumstance (*e.g.* use of false invoices, destruction of elements relevant to tax inspection) exists, penalties increase to imprisonment from 1 to 5 years for natural persons and a fine of up to 1 200 days for legal persons (offence of aggravated tax fraud). Where the illegitimate tax benefit is inferior to EUR 15 000, intentionally falsifying, vitiating, concealing, destroying elements relevant for tax purposes is, pursuant to art. 118 of the General Taxation Infringement Law, punishable by an administrative fine of up EUR 25 000 for natural persons and of up EUR 50 000 for legal persons.

171. The tax administration may also decide to take steps to ensure that the offender is, pursuant to articles 256, 257 and 259 CC, prosecuted for falsifying documents and damaging or concealing technical documents and assessments. For example, under art. 256.1 CC, any individual who, with the intent to cause a damage to others or to the State or to obtain for himself/herself or others an illegitimate benefit, has produced a false document, has forged document, has used the signature of other person to produce a false document, has used such falsified documents, etc., is liable for imprisonment or a fine of 10-360 days. Finally, tax officials, in common with other civil servants, will be bound to notify the Public Prosecutor's Office of the offence of active bribery of foreign public officials in accordance with the provisions of art. 242.1.b CCP. The briber would then be exposed to criminal prosecution for active bribery harmful to international business.

8. Sanctions for Foreign Bribery

a) Criminal sanctions

(i) Criminal sanctions on natural persons

172. Under the criminal measures introduced by Portugal in application of the Convention, any individual who pays a bribe in order to obtain an advantage in an international business transaction is liable to a maximum of 8 years' imprisonment, with a minimum imprisonment term of one year (art. 41-A of DL 28/84).[67] Another consequence of such offence may be to compromise the person's professional activities since penalties may include assets forfeiture or temporary professional disqualification (see below, in the section addressing accessory sanctions). In practice, in conformity with Portuguese law, penalties are fixed by judges taking into account various factors, including the circumstances of the offence and the character of the offender (see below, in the section addressing mitigating and aggravating circumstances).

173. As, at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal, there had been yet no conviction under art. 41-A of DL 28/84, it is difficult to assess whether the available penalties are persuasive, proportionate and dissuasive in relation to the offence of foreign bribery. Yet, three points emerge from an analysis of aggregated statistical information on convictions handed down by Portugal's courts of first instance for breaches of certain passive and active domestic bribery offences provided by the Portuguese authorities to the examining team.

174. The first point is that Portugal has registered an overall increase in the number of convictions from the end of the 1990s to the mid-2000s, with an average level of 50 convictions per year since 2001. The statistics also indicate that the level of convictions (defined as the proportion of convicted persons in relation to the total number of accused persons) for bribery offences (as defined in articles 372, 373 and 374 CC) is higher than level of convictions for the totality of the proceedings in the judicial courts. The second point is that most convictions handed down by Portuguese courts in the years 1997-2004 resulted in prison sentences (68%) – 58% of convictions resulted in suspended prison sentences and 10% resulted in actual imprisonment – rather than in fines (32%, including imprisonment substituted by a fine). Statistical data also show that, while the level of fines handed down from 1997 to 2002 was stable, by 2004 the highest fine imposed and average amount of fine imposed for a bribery offence had increased by 167% and 253%, respectively, from their 1997 levels. A marked increased can also be observed in the average duration of prison sentences handed down since 2001.

175. The statistics submitted by Portugal provide an indication of the general trends in sentencing bribery offences, and could be interpreted as signs of generally adequate enforcement of bribery offences in Portugal. However, the examiners note that these statistics blur the difference between active and passive bribery, include all petty forms of corruption and exclude, among others, the offence of bribery of political officials as provided in Law 34/87. In the absence of differentiated statistics and sample court decisions more closely related to the sort of sanctions and court decision that would likely be handed down for an offence of active bribery in international business, drawing definitive conclusions on these issues remains difficult.

(ii) Sanctions on legal persons

176. As noted earlier in this Report, a company found guilty of the offence may also incur criminal liability. The main penalties applicable to legal persons consist of a reprimand, a fine, and, in cases where company founders had the exclusive or predominant intention of using the company to commit offences of

[67] Natural persons can in no circumstance be punished with a fine for the commission of the offence of foreign bribery.

foreign bribery, or where the repeated commission of these crimes shows that the legal person was being used for this purpose, of dissolution (art. 7 of DL 28/84). To these penalties, the courts are empowered to add additional penalties such as a temporary ban on exercising a commercial or industrial activity or a temporary deprivation of the right to bid in public tenders (see below, in the section addressing mitigating and aggravating circumstances).

177. Fines are calculated according to a day-fine system. According to information submitted by Portugal, the minimum limit is of 10 day-fines and the maximum limit of 360 day-fines, pursuant to the general rules on the imposition of fines in the Criminal Code. Each day-fine corresponds to an amount between EUR 5 and EUR 5 000 that the court shall determine on the basis of the economic and financial situation of the legal person as well as its expenses (art. 7.4 of DL 28/84). Hence, according to this day-fine system, the minimum fine would be EUR 50 and the maximum fine EUR 1.8 million.

178. According to the Portuguese authorities, in case of a merger or acquisition of a firm by another, the criminal penalties applicable to the absorbed company would be "transferable" to the company performing the take-over because, pursuant to recent legal science, "the sociological reality within the company is maintained". Yet, as Portuguese courts have not yet produced final decisions on this issue, whether the criminal liability of a legal person – including fines and accessory criminal sanctions such as the deprivation of the right to bid in public tenders – is "transferable" to another firm, and whether mergers and acquisitions could affect the way absorbed firms are investigated, prosecuted and sanctioned remain to be tested by practice. It is also not entirely clear whether the same logic could also apply to mergers that do not result in one firm being absorbed by another, but in the creation of a new legal person.

179. At the time of the on-sit visit, there had been no cases in which a legal person was charged pursuant to a violation of articles 41-A, 41-B or 41-C of DL 28/84; one investigation was however apparently underway concerning the possible liability of a foreign firm in a case of bribery of a Portuguese public officials. This being said, since the entry into force of the legal provisions establishing the criminal liability of legal persons, legal persons have been regularly sanctioned for violations of non-bribery related offences included in DL 28/84, including crimes against the quality of foodstuff or "crimes against the economy" such as fraud in obtaining funding, loans, subsidies or goods. For example, according to official data, for offences included in DL 28/84, a total of 23 and 12 legal persons were convicted in 2004 and 2005[68], respectively.[69]

180. The average amount of fines imposed in these cases was EUR 5 392 (2004) and EUR 10 280 (2005). In view of the maximum limit for fines – EUR 1.8 million – these averages appear as being rather low. During the on-site visit, judges indicated that they generally had difficulties in imposing a sentence on legal persons that corresponded to their culpability. One regarded guidance and training provided to judges on this topic as inadequate, suggesting that this could challenge the effectiveness of the regime establishing the liability of legal persons in Portugal. Until specific cases of foreign bribery offences are tried by Portuguese courts, it remains impossible to know exactly how the penalties available to them to sanction legal persons found guilty of the offence will be applied in practice.

68 Preliminary data and corresponding to 98% of all registries expected in this statistical operation (source: Ministry of Justice of Portugal).

69 Provisional data as of 13/10/2006 (source: Ministry of Justice of Portugal).

(iii) Mitigating and aggravating circumstances

Mitigating circumstances

181. Articles 71 and 72 CC provide for generally applicable mitigating circumstances for purposes of sentencing. According to the findings of the lead examiners, it would appear that (pursuant to paragraphs 2.b and 2.c of art. 72 CC) the fact that a bribe was given in order to win a contract, or that the briber responded to strong solicitation from the foreign official, or that the briber demonstrated acts of "regret" (through acts such as restitution), or that the briber maintained a good behaviour in the time between the commitment of the offence and the verdict, could all theoretically be taken into account as mitigating circumstances in sentencing an active briber. The judge could also take into account the conduct of the accused prior to the commission of the act (paragraph 2.d of art. 71 CC): according to the Portuguese authorities, the presence of internal compliance programmes and other preventive measures could thus be taken into account by the judge in sanctioning a legal person for foreign bribery. Finally, as the only possible mitigating circumstances are the ones permitted by law, judges met during the on-site visit confirmed that the reference to the importance of the national economy in the preamble of DL 28/84 could never be used to provide that foreign bribery offences committed to obtain a contract that beneficiates the national economy be sanctioned with more clemency than other types of bribery offences.

Aggravating circumstances

182. In addition to the general rules regarding the determination of the appropriate sanction stated in the Criminal Code, art. 6 of DL 28/84 describes specific aggravating circumstances to be considered by the judge in sentencing offences listed in DL 28/84 (including foreign bribery). Certain of the aggravating circumstances listed appear more directly relevant to foreign bribery cases. They include: the fact that the offence caused an abnormal change in prices in the market; the fact that there was connivance, alliance or opportunism on the part of the voluntary association to commit the offence; the fact that the offender has substantial economic power in the market, more than 400 employees and a dominant position in the market; the fact that the offence enabled the offender to achieve excessive profits or was committed with the intention of obtaining them; and the fact that the offender favoured foreign interests in detriment to the national economy.

Commentary

The lead examiners recommend that the Working Group follow-up, as case law develops on the level of sanctions (including prison sentences, fines, and accessory sanctions) imposed on natural and legal persons for foreign bribery offences with a view to determining whether the sanctions imposed in practice are effective, proportionate and dissuasive.

b) Other sanctions: accessory sanctions and confiscation

(i) Accessory sanctions

183. In addition to the main penalties for offences of foreign bribery, the judge may also apply on a discretionary basis a series of accessory sanctions (art. 8 of DL 28/84). These include assets forfeiture, temporary interdiction on exercising certain activities or professions, temporary deprivation of the right to bid in public tenders and the deprivation of the right to subsidies from public bodies or departments. The details of these accessory sanctions are provided in articles 9 to 21 of DL 28/84. During the on-site visit, the Portuguese authorities indicated that these accessory sanctions can be imposed by the judge on both natural and legal persons, as appropriate, for any offence included in DL 28/84 (including foreign bribery).

184. The accessory sanction of "temporary deprivation of the right to bid in public tenders" is applicable when the circumstances in which the offence was committed show that he/she is not worthy of the general trust needed to participate in public tenders (art. 13.1.b of DL 28/84). The deprivation can have duration of one to five years (art. 13.2) and depending on the circumstances the court may limit the deprivation of the right to bid to certain tenders or bids (art. 13.3). Yet, on-site discussions revealed that a comprehensive system for ensuring the effective application of accessory sanctions in the context of the process for awarding public tenders was still lacking in Portugal: while an appropriate system was in place for assessing the past conduct of natural persons representing applicant companies (including through the request of an extract from the judicial record of this representative), contracting authorities had no means to effectively exclude firms sanctioned under art. 13 of DL 28/84 as no criminal record (or similar) existed for convicted legal persons.

185. The application in practice of art. 13 of DL 28/84 ("temporary interdiction on exercising certain activities or professions") raised similar issues. Under this article, company representatives convicted of foreign bribery could theoretically in certain situations be banned from being registered in a commercial register for a period between two months and two years, but the absence of centrally available information on businesses was seen as jeopardising the possibility to effectively enforce this accessory sanction. During the on-site visit, the Portuguese authorities indicated that solutions to these problems were actively being sought.

(ii) Confiscation

186. Under Portuguese law, confiscation is an ancillary penalty but may also be applied in the absence of a conviction, where an offence has been committed, in the interests of public order or morals or of public safety. Confiscation is mandatory for the offence of foreign bribery. It is ordered by the courts and applies equally to individuals and legal persons.

187. Under art. 109 CC, confiscation applies not only to the bribe that is the object of the offence of bribing foreign public officials, but also to any proceeds directly or indirectly related to the offence as long as that the object or the direct or indirect proceeds of the offence, by its nature or circumstances, threatens public safety or public order or morals, or is likely to be used to commit further offences, which, according to the Portuguese authorities is the case with foreign bribery. Furthermore, under art. 111 CC in conjunction with art. 109, confiscation may also apply to any rewards offered or promised to the perpetrators of the offence, for themselves or on behalf of others and to property, rights or other benefits obtained directly[70] by the perpetrators of the offence and which constitute pecuniary benefits in whatever form.

188. The unavailability of the goods concerned, whether because they have disappeared or have been unidentifiably incorporated into other property than that of the convicted persons, is not an obstacle to confiscation: the courts have an obligation to order confiscation of assets of equivalent value (art. 111 CC). Furthermore, confiscation does not in all cases involve the property of the person convicted: this is only a requirement for confiscating the bribe with which the offence was committed. Under art. 110 CC, confiscation may be applied to assets belonging to third parties when the latter have contributed to their use or production, if they have derived benefits from their use or if the assets have been acquired as a result of a bribery offence and the owners are aware of their unlawful origin.

189. To this end, one of the most important tasks of the prosecution and the investigating judge is to seize provisionally the objects that have been used to commit the offence of foreign bribery or constitute

[70] Pursuant to articles 110 and 111 CC, confiscation applies to assets obtained directly from an offence, including the ones that have been negotiated or transferred to a third party, and the ones that are derived, transformed, mixed or converted.

the proceeds of it. The rules governing seizure are provided in articles 46 and 49 of DL 28/84 and art. 178 CCP and apply equally to individuals and legal persons. Seizure may be applied to objects that have been used to commit the offence, are intended for such use, or, in accordance with articles 109 to 111 CC, constitute the proceeds of, income from, price or reward for the offence. Seizures are authorized, ordered and confirmed by the courts; where they are carried out by the judicial police, they must be approved by the judicial authorities within 72 hours. Custody of seized items is the responsibility of the courts.

190. In practice, application of confiscation measures appears relatively low, although a lack of comprehensive statistics on seizures and confiscations prevents a full evaluation of effectiveness. According to criminal police representatives, this would be partly due to the fact that the provisions governing the identification of proceeds, seizure, freezing and confiscation derive from a number of legal sources, are not always harmonized and are sometimes ambiguous. According to trial judges, such situation would primarily be due to inadequate resources and structures: because of this, asset investigations would not always be carried out systematically during the investigation phase.

Commentary

The lead examiners recommend that Portugal draw the attention of the investigating and prosecutorial authorities (e.g. through training or guidelines) to the importance of pre-trial seizure and confiscation to sanction offences such as the offence of bribery of foreign public officials: a prompt and focused financial investigation in the early stages of the procedure (e.g. for the purposes of the pre-trial seizure of the bribe and of the proceeds of bribery) is essential. They also recommend that Portugal set up a criminal record for convicted legal persons, with a view to assist in ensuring the effective implementation of accessory sanctions such as the temporary deprivation of the right to bid in public tenders and the temporary interdiction on exercising certain activities or professions.

c) Additional civil, administrative and non-criminal sanctions

(i) Additional civil or administrative sanctions

191. As already noted in the framework of the Phase 1 Evaluation of Portugal, there are no additional non-criminal (administrative or civil) sanctions that would be imposed in connection with an offence of foreign bribery. However, as mentioned above, there are several accessory criminal penalties that can be imposed by courts on natural and legal persons for the foreign bribery offence.

(ii) Non-criminal sanctions imposed by agencies other than courts in the context of officially supported credits

192. Measures have been taken to possibly deny or withdraw insurance in the field of export credits. Since 2000, applying the OECD 2000 Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits to which Portugal has subscribed, a mechanism has been put in place requiring that, when an exporter makes an application for credit insurance, the exporter must declare that the contract covered by the guarantee was not secured by actions outlawed by "art. 41-A of Portuguese Criminal Code" and the application for credit insurance will be rejected if the applicant has been convicted for one of the actions outlawed by art. 41-A. Furthermore, the entitlement to indemnity will be lost if the insured party is subsequently convicted for an offence provided for under art. 41-A: indeed, pursuant to the stand alone declaration submitted by the applicant, "the exporter will reimburse COSEC at its first request, of all sums that have been paid to the insured as a claim… if the exporter was tried and convicted, by a definite court decision, of the crime of bribery punishable by law (article 41-A Portuguese Criminal Code) where it was

proven that the export contract, to which the loan agreement relates, was obtained or retained by improper advantage, either patrimonial or not, attempted or actually given to foreign public officials, in the conduct of international business".

193. Although the above measures are important, it would seem that COSEC standards which specifically address the situation where the contract would have been secured by actions outlawed by art. 41-A might be somewhat lower than under the 2006 OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits, which requires (i) "suspending approval of the application during the enhanced due diligence process" if before credit, cover or other support has been approved "there is credible evidence that bribery was involved in the award or execution of the export contract"; and (ii) that COSEC "shall refuse to approve credit, cover or other support [if] the enhanced due diligence concludes that bribery was involved in the transaction". The same can be said about the COSEC measure that provides that the entitlement to indemnity is lost only when the insured party is subsequently convicted for actions outlawed in art. 41-A by a Portuguese court – and not, as required by the 2006 Recommendation, regardless of whether or not a conviction has been handed down (credible evidence of bribery is sufficient under the 2006 Recommendation to deny payment or indemnity or to obtain refund of sums provided)[71] and regardless of the statute or jurisdiction under which such bribery was proven.

194. The lead examiners also noted that, unlike the Portuguese offence implementing Article 1 of the Convention, the COSEC Declaration only prohibits bribery of foreign *public* and not *political* officials. They also noted that COSEC policy to deny or withdraw insurance wrongly refers to "article 41-A of the Portuguese Criminal Code" – which does not exist – instead of art. 41-A of DL 28/84. After the on-site visit, COSEC representatives indicated that corrective measures had been taken to make the reference to Portuguese criminal law accurate. COSEC representatives also indicated that steps to better comply with the recently approved most recent OECD standards were being considered.

(iii) Non-criminal sanctions imposed in the context of the administration of official development assistance

195. Although OECD donors started to introduce anti-corruption provisions in aid funded procurement agreements in 1996 following the adoption of the OECD Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Aid-Funded Procurement, such provisions in Portuguese aid-funded procurement were still lacking at the time of the Phase 2 Evaluation of Portugal (as were any other type of anti-bribery measures in the context of the administration of Portuguese ODA). As a result of this, aid-funded procurement contracts could not be denied as an additional sanction for foreign bribery.

Commentary

The lead examiners recommend that the Working Group follow-up on future anti-bribery measures taken by COSEC, including any revision of the anti-bribery declaration in COSEC contracts and of the anti-bribery stand-alone statement submitted by exporters applying for support. They also recommend that Portugal include an anti-corruption clause in aid-funded contracts concluded with the various actors involved in the administration of ODA projects, including businesses, NGOs, external experts, state-owned or state-controlled companies, and public institutions.

[71] In the 2006 Recommendation, a credible evidence of bribery is defined as "evidence of a quality which, after critical analysis, a court would find to be reasonable and sufficient grounds upon which to base a decision on the issue if no contrary evidence were submitted".

RECOMMENDATIONS

Based on the findings of the Working Group with respect to Portugal's implementation of the Convention and the Revised Recommendation, the Working Group makes the following recommendations to Portugal. In addition, the Working Group recommends that certain issues should be re-examined as the case law and practice evolve.

Recommendations for Ensuring Effective Prevention and Detection of the Bribery of Foreign Public Officials

1. With respect to awareness raising and prevention-related activities to promote implementation of the Convention and the Revised Recommendation, the Working Group recommends that Portugal:

a) take necessary measures – in association with business and civil society organisations– to raise awareness among the private sector regarding the Convention, the offence of foreign public officials and the liability of legal persons, as well as applicable jurisdictional rules, and promote and assist in the implementation of preventive organisational measures and ethical standards within businesses present in foreign markets, including through provision of targeted assistance to SMEs (Revised Recommendation, Section I);

b) take necessary measures to raise the level of awareness among officials in government agencies and the judiciary that may play a role in detecting, reporting, investigating, or prosecuting the offence of bribery of foreign public officials, and among those in contact with Portuguese companies exporting or investing abroad (in particular diplomatic missions and trade promotion agencies), as well as the general public (Revised Recommendation, Section I);

c) take awareness raising measures specifically targeting Portuguese Institute for Development Support (IPAD) staff and its public and private sector partners about issues related to the Convention and corruption in the context of ODA projects (Revised Recommendation, Section I).

2. With respect to the detection and reporting of the offence of bribing a foreign public official and related offences, the Working Group recommends that Portugal:

a) make public employees who are subject to the obligation to report any offence that comes to their knowledge more aware of the importance of effectively fulfilling this obligation in suspected instances of foreign bribery (Revised Recommendation, Section I);

b) issue specific instructions/guidance to diplomatic, export promotion, export credit support, and ODA staff concerning the various steps that should be taken when they notice allegations that a Portuguese company or individual has bribed or taken steps to bribe a foreign public official, with a view to ensure that serious allegations eventually reach the Portuguese prosecuting authorities as appropriate (Revised Recommendation, Section I);

c) take measures to amend the Personal Income Tax and Companies Tax Codes to disallow and forbid confidential expenses, and draw clear guidelines for the tax authorities prescribing the verifications to be undertaken with a view to detect possible offences of bribery of foreign public officials (Revised Recommendation, Section IV);

d) ensure, in consultation with the relevant supervisory bodies, that chartered accountants and statutory auditors receive training and guidelines regarding the provisions of article 41-A of Decree Law 28/84 in connection with their obligations to report any public crime to the Public

Prosecutor's Office, and that those who fail to comply with this obligation are subject to effective disciplinary measures (Convention Article 8; Revised Recommendation, Sections I, II and V);

e) ensure that financial and other entities and professionals subject to the obligation to declare suspicious transactions to the Financial Information Unit continue to receive guidelines on the identification of transactions related to foreign bribery (Revised Recommendation, Section I);

f) pursue its efforts to encourage companies to provide internal channels for communication by, and internal protection for, potential whistleblowers (Revised Recommendation, Section V).

Recommendations for Ensuring Effective Investigation, Prosecution and Sanctioning of Foreign Bribery and Related Offences

3. With respect to the investigation and prosecution of foreign bribery and related offences, the Working Group recommends that Portugal:

a) encourage relevant law enforcement authorities to take a more proactive approach to investigating all foreign bribery allegations and to make full use of the broad range of investigative measures available to them to effectively investigate and prosecute cases of foreign bribery (Convention, Article 5; Revised Recommendation, Sections I, II);

b) ensure that the Central Criminal Investigation and Prosecution Department (DCIAP), pursuant to articles 46-47 of Law 60/98, takes a more active role in directing inquiries and carrying out penal actions associated with the offence of bribery of foreign public officials in international business transactions; and ensure, in this regard, that other departments of the public prosecution service promptly report all suspicions of foreign bribery to the DCIAP (Convention, Article 5; Revised Recommendation, Sections I, II);

c) ensure that sufficient training and resources, including specialised expertise and relevant information regarding the number, profile, treatment and criminal outcomes of cases featuring bribery in international business, are made available to relevant authorities – including the judicial police and magistrates – for the effective detection, investigation and prosecution of foreign bribery (Convention, Article 5; Revised Recommendation, Sections I, II);

d) raise awareness among the law enforcement authorities about the special applicable rules, provided in article 3 of Law 13/2001, for establishing nationality and extraterritorial jurisdiction over foreign bribery offences; notably with regard to the absence of a requirement of dual criminality (Convention, Article 4, Revised Recommendation, Section I).

4. With respect to the offence of foreign bribery, the Working Group recommends that Portugal:

a) amend the definition of foreign political officials in order for it to fully comply with the requirements of the Convention in respect of the autonomous definition of foreign public officials (Convention, Article 1 paragraph 4; Commentaries 3 and 12 to 19).

5. With respect to the liability of legal persons, the Working Group recommends that Portugal:

a) provide guidance to investigating and prosecutorial authorities on the criteria for triggering the liability of legal persons as applied to foreign bribery cases; this should include clarification (i) of the status of the provisions of article 3 of DL 28/84 when confronted with the new general provisions on the liability of legal persons in the Criminal Code; (ii) of the application of the criminal liability of legal persons when a bribe is given by a regular employee or an outside agent of the legal person; and (iii) of the application of the criminal liability of legal persons when there

is no prosecution or conviction of a natural person for a corresponding offence (Convention, Article 2; Revised Recommendation, Section I);

b) consider taking measures in order to prevent abuse of the legal provision laying down the absence of criminal liability of legal persons in cases where the foreign bribery act was committed by the natural perpetrator against orders from authorised persons within the legal person (Convention, Article 2; Revised Recommendation, Section I).

6. With respect to sanctions for foreign bribery, the Working Group recommends that Portugal:

a) draw the attention of the investigating and prosecutorial authorities (e.g. through training or guidelines) to the importance of the pre-trial seizure of the proceeds of bribery for the purpose of ensuring the full use of the measure of confiscation in the enforcement of the foreign bribery legislation (Revised Recommendation, Section I; Convention, Article 3 paragraph 3);

b) with a view to ensure the full effectiveness of accessory measures in the enforcement of foreign bribery legislation, such as the temporary deprivation of the right to bid in public tenders, set up a criminal record for convicted legal persons (Revised Recommendation, Section I; Convention, Articles 2 and 3 paragraph 4);

c) take appropriate measures to include an anti-corruption clause in aid-funded contracts concluded with the various actors involved in the administration of ODA projects (Revised Recommendation, Sections II.v and VI.iii; Convention, Article 3 paragraph 4).

Issues for Follow-up by the Working Group

7. The Working Group will follow up on the issues below, as practice develops, in order to assess:

a) whether amendments to Decree Law 28/84 or other measures are required to supplement or clarify the existing language defining the elements of foreign bribery with regard to (i) cases of bribery through intermediaries where the briber only gives generic instructions to bribe with no information to the intermediary on the exact amount and identity of the intended recipient of the bribe; (ii) cases of active bribery in the absence of the proof of a counterpart or of an agreement to such a counterpart by the passive briber; and (iii) cases of bribery in international business of EU, EU Member States, and international officials, in light of potential overlaps with paragraphs 1 and 2 of art. 18 of Law 34/87 and art. 374 CC (Convention, Article 1);

b) the application of the criminal liability of legal persons where: (i) the bribery act does not directly result in profits entering the legal person (e.g. bribery to obtain tax breaks, custom clearance, etc.); (ii) a bribe is given to a foreign public official by a representative of this legal person only for the legal person's partial benefit or for the benefit of another legal person; (iii) the offence is committed wholly abroad by Portuguese legal persons, including where the natural person who committed the offence is not a Portuguese national or is not found in Portugal; and (iv) this legal person is state-owned or state-controlled (Convention, Article 2);

c) the application of sanctions to natural and legal persons for the offence of foreign bribery with a view to determining whether the sanctions are sufficiently effective, proportionate and dissuasive to prevent and punish the offence (Convention, Article 3);

d) future anti-bribery measures taken by COSEC, including any revision of the anti-bribery declaration in COSEC contracts and of the anti-bribery stand-alone statement submitted by exporters applying for support (Revised Recommendation, Sections I and II).

ANNEX 1: LIST OF PARTICIPANTS IN THE ON-SITE VISIT

Examining Team

Lead Examiners from Brazil

Mr. Luiz Armando BADIN
Head of Secretariat of Legislative Affairs
Ministry of Justice

Ms. Valquíria SOUZA TEIXEIRA DE ANDRADE
Senior Police Officer
Federal Police

Mr. Olavo VENTURIM CALDAS
Auditing and tax expert
Office of the Controller-General

Lead Examiners from the Netherlands

Mr. Puk VAN DER LINDE
Senior Policy Advisor, International Corporate Social Responsibility
Ministry of Economic Affairs
Foreign Economic Relations

Ms. Anne-Marie SMITS
National Delegate – OECD Working Group on Bribery
Ministry of justice
Criminal Investigation Policy Department

Ms. Marita J.A. VAN THIEL
Public Prosecutor
National Coordinator for Corruption Investigations
National Public Prosecutor's Office

OECD Secretariat

M. Frédéric WEHRLE
Evaluation Coordinator – Portugal Phase 2
Principal Administrator
Anti-Corruption Division
Directorate for Financial and Enterprise Affairs

M. Sébastien LANTHIER
Administrator, Policy Analyst
Anti-Corruption Division
Directorate for Financial and Enterprise Affairs

Government and Public Service Institutions of Portugal

Ministries

- Ministry of Economy and Innovation
  - Portuguese Agency for Economic Promotion (*Portugal Instituto das Empresas para os Mercados Externos* – ICEP)
- Ministry of Finance
  - General Directorate for European and International Relations Issues
  - General Directorate for Public Procurement (*Direcção-Geral do Património* – DGP)
  - General Directorate for Tax (*Direcção-Geral dos Impostos* – DGCI)
    - Centre for Tax studies
    - General Tax Inspectorate
      - Direction for the Investigation of Fraud and Special Action (DSIFAE)
- Ministry of Foreign Affairs
  - Portuguese Institute for Development Support (*Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento* – IPAD)
- Ministry of Internal Affairs
- Ministry of Justice
  - Bureau for International European and Cooperation Relations
  - General Directorate for the Documentation
  - General Directorate for Registries and Notaries (*Direcção-Geral dos Registos e do Notariado* – DGRN)
  - Special Unit for Criminal Reform

Other Public Institutions

The Judiciary, Prosecution and Judicial Investigation Authorities

- An Investigative Judge
- Court Judges
- Public Prosecution Service
  - Central Criminal Investigation and Prosecution Department (DCIAP)
  - Comparative Law Office of the Public Prosecutors Office
  - Criminal Investigation and Prosecution Department – Coimbra (DIAP Coimbra)
  - Criminal Investigation and Prosecution Department – Lisbon (DIAP Lisbon)
    - Section for Economic or Financial Cases/corruption
  - Public Prosecutor attached to the *Tribunal da Relação de Lisboa*

Police

- Financial Intelligence Unit – FIU (*Unidade de Informação Financeira* – UIF)
- Judicial Police
  - Central Directorate for Combating Corruption and Economic and Financial Crime (DCICCEF)
    - Central Division for Combating Corruption and Economic and Financial Crime (SCICCEF)
    - Department of Financial Expertise
  - Coimbra Office of the Judicial Police
  - Funchal (Madeira) Office of the Judicial Police, Criminal Investigation Department

Others

- Accounting Standards Commission (*Comiçao de normalizaçao contabilistica* – CNC)
- Central Bank of Portugal (*Banco de Portugal*)
- Court of Auditors (*Tribunal de Contas*)
- Export Credit Agency (*Companhia de Seguro de Creditos* – COSEC)
- Financial Guarantees Council – FGC (*Conselho de Garantias Financeiras* – CGF)
- Insurance Institute of Portugal (*Instituto de Seguros de Portugal* – ISP)
- Securities Market Commission of Portugal (*Comissão do Mercado de Valores Mobiliários* – CMVM)

Private Sector

A company specialized in accounting and auditing
A legal firm
A medium sized company of the pharmaceutical sector
A medium size company with substantial State shareholding, public works and services sector
Portuguese banks

Professional Organisations

Chamber of Chartered Accountants (*Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas* – CTOC)
Order of Statutory auditors (*Ordem dos Revisores Oficiais de Contas* – OROC)
Portuguese Bankers Association (*Associação Portuguesa de Bancos* – APB)
Portuguese Bar Association (*Ordem dos Advogados*)
Small and Medium Enterprises Association of Portugal (*Associação das PME de Portugal*)

Labour Union

Banking Union of Southern Portugal and the Islands (*Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas* – SBSI)
UGT (multi-sector trade union)
Union of Civil Servants Working on Criminal Investigations (ASFIC)

Civil Society – Academics – Media

A professor of law
Correio da Manhã (newspaper)
Jornal Expresso (newspaper)
OIKOS (NGO – international development)
Portuguese Association of Journalists
Researcher – Centre for Sociological Research (*Centro de Investigação e Estudos de Sociologia*, ISCTE)
A political party of the opposition (CDS-PP)

ANNEX 2: ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

Art.	Article
CC	Criminal Code
CCP	Code of Criminal Procedure
CIRC	Companies Tax Code
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Securities Market Commission)
CNC	*Comissão Normalização Contabilistica* (Portuguese Accounting Standards Board)
COSEC	*Companhia de Seguro de Créditos* (Portugal's export credits agency)
DCIAP	Central Criminal Investigation and Prosecution Department
DCICCEF	*Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira* (Central Directorate for Combating Corruption and Economic and Financial Crime)
DIAP	Criminal Investigation and Prosecution Department
DL	Decree Law
EFTA	European Fair Trade Association
EUR	Euros
EU	European Union
FGC	Financial Guarantees Council
FIU	Financial Intelligence Unit
GNI	Gross national income
IAS	International Accounting Standards
IFAC	International Federation of Accountants
IFRS	International Financial Reporting Standards
INA	National Institute of Administration
ISA	International Standards of Auditing
ISPJCC	Criminal Police Academy
MLA	Mutual Legal Assistance
MNE Guidelines	OECD Guidelines for Multinational Enterprises
NIA	National Institute of Administration
OROC	*Ordem dos Revisores Oficiais de Contas* (Order of Statutory Auditors)
PALOPs	Portuguese-speaking African countries
PJ	*Polícia Judiciária* (Criminal Police)
ROC	*Revisor Oficial de Contas* (Statutory Auditor)
STR	Suspicious transactions report
UIF	*Unidade de Informação Financeira* (Financial Information Unit)
USD	United States Dollars

ANNEX 3: EXCERPTS FROM RELEVANT LEGISLATION

DECREE LAW 28/84, AS MODIFIED BY LAW 13/2001

Article 3 – Criminal liability of legal persons and similar
1. Legal persons, companies and de facto associations are liable for the offences laid down in this Decree Law when they are committed by their governing bodies or representatives on their behalf and in the collective interest.
2. They are not liable if the offender has acted against express orders or instructions from authorised persons.
3. The liability of the entities mentioned in paragraph 1 does not exclude individual liability of the offenders and paragraph 3 of article 2 is applicable, with the necessary adaptations.

Article 41-A – Active Bribery against International Business
1. Whoever either directly or through an intermediary with the consent or ratification of the former, gives or promises to give to a national or foreign public or political official or with their knowledge to a third party any undue pecuniary or intangible advantage, in order to obtain or retain business, a contract or other improper advantage in international business, shall be punished with a prison sentence of one up to eight years.
2. For the purposes of the provisions laid down in the preceding paragraph, foreign public official means any person exercising a public function for a foreign country, whether that person holds a public office, in particular, an administrative or judicial office, whether appointed or elected, or exercises a function for an enterprise, a public organisation or a public services agency, from the national to local level, as well as any official or agent of a public international or supranational organisation.
3. For the purposes of the provisions laid down in paragraph 1, foreign political officials are those qualified as such by the law of the State for which they exercise such functions.

LAW 13/2001 [article 1 of this law introduced article 41-A in Decree Law 28/84]

Article 3
Without prejudice to the general framework governing the territorial application of criminal law and the provisions set forth regarding international judicial co-operation, the provisions laid down in Article 1 of this Law shall be applicable to the acts committed by Portuguese citizens as well as to acts committed by foreigners found in Portugal, regardless of the place where such acts were committed.

CRIMINAL CODE

Article 4 – Application to conduct within Portugal: General rule
Unless otherwise stated in international treaties or conventions, the Portuguese criminal law shall apply to all acts committed: a) Within the Portuguese territory, regardless of the nationality of the perpetrator, or b) Aboard Portuguese ships and aircrafts.

Article 5 – Acts committed outside the Portuguese territory
1.Unless otherwise stated in international treaties or conventions, the Portuguese criminal law shall also apply to acts committed outside the Portuguese territory:… c) by Portuguese nationals, or by aliens if

against Portuguese nationals, whenever: I) the perpetrators are found in Portugal; II) the acts are also punishable by the law of the place in where those acts were committed, except where in that place punitive powers are not exercised; and III) the acts are considered extraditable crimes and extradition cannot be granted; or d) against Portuguese nationals, by any other Portuguese nationals who regularly residing in Portugal at the time of the commission of these acts and that were found in Portugal; e) by aliens found in Portugal, whose extradition was requested, where the acts are considered an extraditable crime and extradition cannot be granted.
2. The Portuguese criminal law is also applicable to acts committed outside the national territory, where, by way of an international treaty or convention, the Portuguese State has undertaken to bring such acts to trial.

Article 374 – Active corruption
1. Whoever, directly or through an intermediary, with his/her consent or ratification gives or promises to give, to a third party with his/her knowledge, a pecuniary advantage or a non pecuniary advantage not due to the employee, with the purpose stated in the article 372, shall be punished with a penalty of imprisonment from 6 months up to 5 years.
2. If the purpose is the one stated in article 373, the actor shall be punished with imprisonment from 6 months or with a fine up to 60 days.
3. The stipulations stated in paragraph b) of article 364 is correspondingly applicable.

LAW 34/87, AS MODIFIED BY LAW 108/2001

Article 3 – Definition of a Political Official
1. For the purposes of this law, the following are political offices: a) President of the Republic; b) President of the Assembly of the Republic; c) Member of the Assembly of the Republic; d) Member of the Government; e) Member of the European Parliament; f) Minister of the Republic for an autonomous region; g) Member of a government body of an autonomous region; h) Member of a representative body of local government; i) Civil governor.
2. For the purposes of Sections 16 to 19, political office-holders of the European Union, irrespective of their nationality or place of residence, shall be treated as national holders of political office, as shall be political office-holders of other Member States of the European Union if the offence has been committed wholly or partly on Portuguese territory.

Section 18 – Active bribery
1. Whoever either directly or through an intermediary with the latter's consent or ratification, gives or promises to a holder of political office, or with his knowledge to a third party, any undue pecuniary or intangible advantage for the purposes set out in Section 16, shall be punished with a prison sentence of 6 months to 5 years.
2. If the purposes are those specified in Section 17, the political office-holder shall be punished with a prison sentence of up to 6 months or a fine of up to 60 days.
3. A holder of political office who, in the course of his duties, either directly or through an intermediary with the latter's consent or ratification, gives or promises to a public official or other political officeholder, or with his knowledge to a third party, any undue pecuniary or intangible advantage for the purposes set out in Section 16, shall be punished with the prison sentence specified in that section.

AMENDMENT PROPOSAL BY THE SPECIAL UNIT OF THE COUNCIL OF MINISTER OF MARCH 2006 – ARTICLE 11 OF THE PORTUGUESE CRIMINAL CODE (LIABILITY OF LEGAL PERSONS)

"**Article 11**
1. Legal persons and equivalent entities, with the exception of the State, other public legal persons and international organization of public law, shall be liable for the crimes foreseen in articles…, article 368ª-A

(money laundering), 372 to 374 (domestic active and passive corruption),… when committed: a) In its behalf and in the collective interest by persons that occupy a leadership position, or b) By anyone who acts under the authority of the persons referred to in the above paragraph due to an infringement of the duties of vigilance and control to which they are obliged.
3. The organs and the representatives of the legal persons and whoever within the structure of the legal person has the authority to develop the control of its activity are considered to have a leadership position.
4. To the purposes of criminal liability the civil firms and de facto associations are considered to be equivalent entities to legal persons.
5. The liability of the legal persons and equivalent entities is excluded whenever the actor has acted against the express orders or instructions of anyone who has the power to issue those orders or instructions.
6. The liability of the legal persons and the equivalent entities does not exclude the individual liability of the agents of that legal person.
[…]"

LAUNDERING

Duty to report (Article 7 of Law no. 11/2004 of 27 March)
1. If the examination of the transaction, under the preceding Article or by any other means, gives rise to the suspicion or knowledge of certain facts indicating the commission of a laundering offence, the entity that has detected the situation shall immediately inform the Attorney General of the Republic.

Money-laundering offence (Article 368-A of the Criminal Code)
1. For the purposes of the provisions of the following paragraphs, the term benefits is applied to the goods proceeding from the perpetration, by any means of co-partnership, of illicit acts that are typical of incitement to prostitution, sexual exploitation of children or minors, extortion, trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances, arms trafficking, trafficking in human organs and tissues, trafficking in protected species, tax fraud, trafficking of influence, corruption, and any other offence referred to in article 1, paragraph 1, of Law No. 36/94, of 29 September; it also applies to typical illicit acts punishable by a minimum penalty of more than 6 months' imprisonment or a maximum penalty of more than 5 year's imprisonment, as well as to the goods that are obtained thereby.
2. Any person who directly or indirectly converts, transfers, assists in or facilitates any conversion or transfer of benefits obtained by himself or by a third party, in order either to dissimulate its illegal origin, or to assist the author or any person participating in such offences in eluding the legal consequences of his or her behaviour, shall be liable to imprisonment for a term of 2 to 12 years.
3. Any person who conceals or dissimulates the true nature, origin, whereabouts, layout, movement or entitlement to such benefits, shall be liable to the same penalty.
4. Any acts and omissions as typified under paragraphs 2 and 3 shall also be punishable where the respective predicate offence will have been committed outside the national territory, or even though the place of the perpetration or the identity of the authors are unknown.
[…]
10. The penalty set forth in the preceding paragraphs shall not exceed the maximum limit of the highest penalty that is provided for the typical illicit acts originating the benefits.

CRIMINAL PROCEEDINGS

Mandatory denunciation (Article 242 of the Code of Criminal Procedure)
1. Denunciation is mandatory, even where the offenders are unknown: a) for police authorities, in respect of all crimes they become aware of; b) for public functionaries, as defined in Article 386 of the Criminal Code, in respect of crimes that come to their knowledge in the performance their duties and because of such duties.

Powers of the Central Criminal Investigation and Prosecution Department (DCIAP) (Article 47 of Law Nº 60/98)

1. The Central Criminal Investigation and Prosecution Department has jurisdiction to coordinate the direction of the investigation of the following crimes:

a) Crimes against peace and humanity; b) Terrorist organisation and terrorism ;c) Crimes against national security, with the exception of electoral crimes; d) Traffic of narcotics, psychotropic and precursory substances, except in situations of direct distribution to the consumer, and criminal association for drug-trafficking; e) Money laundering; f) Corruption, embezzlement and economic subterfuge in business; g) Fraudulent insolvency; h) Prejudicial management in economic units of the public sector; i) Fraudulent receipt or embezzlement of subsidies, grants or credit; j) Economic or financial breaches committed as part of an organised crime, namely using information technology; k) Economic or financial breaches on an international or transnational scale.

[…]

3. The Central Criminal Investigation and Prosecution Department shall be responsible for directing inquiries and carrying out penal action: a) Concerning the crimes outlined in Paragraph 1, when the criminal activity occurs in areas belonging to different judicial districts; b) Following an order of the Attorney General, when, concerning crimes that display severity, or a particular complexity or where the criminal activity is widespread throughout the territory, a concentrated direction to the investigation is justified.

[…]

LAW N.º 36/94 OF SEPTEMBER 29 : MEASURES FOR COMBATING CORRUPTION AND ECONOMIC AND FINANCIAL CRIME

Article 5 - Breach of the professional secrecy

1. In the investigation, fact finding and trial phases for the crimes listed in paragraph 1 of article 1, members of the governing bodies of credit institutions and financial companies, the employees of, and persons who provide services to, the said institutions and companies are no longer bound by professional secrecy if there is reason to believe that the respective information is of great importance for the discovery of the truth and for the purpose of evidence.

2. The provision laid out in the preceding paragraph requires at all times the prior authorization of a court by means of a reasoned order.

LEGISLATIVE DECREE 452/99 [establishing the Statute of the Chamber of Chartered Accountants]

Article 3

1. The entities subject to taxes on revenue which possess or should possess financial accountancy, according to the official accountancy plan applicable, are obliged to arrange for a chartered accountant.

STATUTE OF THE CHAMBER OF CHARTERED ACCOUNTANTS

Article 6 - Duties

1. The following duties are attributed to the chartered accountants: a) To plan, organize and co-ordinate the carrying out of the accountancy of entities subjected to tax on revenue who must have financial accountancy, according to the accounts plan officially applicable, respecting the legal norms and the accounting principles in force as well as of rest of entities obliged by means of decree from the Minister of Finance to have chartered accounts; b) To shoulder the responsibility for the technical correctness, in the accounting and fiscal areas, of the entities referred to in previous paragraph; c) To sign, together with the legal representative of the entities referred to in paragraph "a", the respective fiscal reports, the financial results and their attachment, producing confirmation of their quality, in the terms and conditions defined by the Chamber, without detriment to the competence of and the responsibilities practiced by commercial and fiscal law to the respective bodies.

Article 55 - Duties towards the fiscal administration

1. In their dealings with the fiscal administration, the chartered accountants have the following duties: a) To ensure that the fiscal statements that they sign are in accordance with the law and the technical regulations in force; b) To accompany, when so requested, the examination to the records and documentation of the entities to which they render a service, as well as the documents and fiscal statements related thereto; c) To abstain from the practice of any acts which, direct or indirectly, lead to concealing, destructing, making useless, forging or invalidating the documents and the fiscal statements under their responsibility.
2. The violation of the duties referred to in previous number is, besides the disciplinary responsibility which may take place, punishable according to the norms of the Judicial Regime of the Non Customs Fiscal Infringement, approved by Decree-Law no.20-A/90 of January 15 or from a regime which may replace it.

Article 58 - Communication of public crimes

The chartered accountants must inform the District Attorney, through the Chamber, the facts, detected in the execution of the respective duties of public interest, which constitute public crimes.

Article 63 - Disciplinary penalties

1. The disciplinary penalties applicable to the chartered accountants for the infringements practiced are the following: a) Warning; b) Fine; c) Suspension up to 3 years; d) Expulsion.

ANNEX 4: STATISTICAL INFORMATION

Table 1- Origin of the information on the basis of which criminal investigations for corruption offences are launched

	Official reports	**Individuals**	**Anonymous**	**Media**
2002	97	86	104	4
2003	94	142	110	3
2004	108	86	74	2
2005	116	101	116	8

Source: Judicial Police of Portugal

Table 2 - Number of inquiries related to corruption offences initiated per year and outcomes of the inquiries (2002-2005)

	Inquiries	**Filed inquiries**	**Incorporated inquiries**	**Indictment**
2002	291	131	21	48
2003	349	107	24	78
2004	270	140	23	76
2005	341	207	41	93

Source: Judicial Police of Portugal

Table 3 – Inquiries investigated by areas (2005)

	Local & central administration	**Security forces**	**Road & traffic authority**	**Health services**	**Tax administration**	**Justice**	**Social solidarity entities**	**Private entities**	**Others**
2005	169	54	31	16	13	11	8	8	36

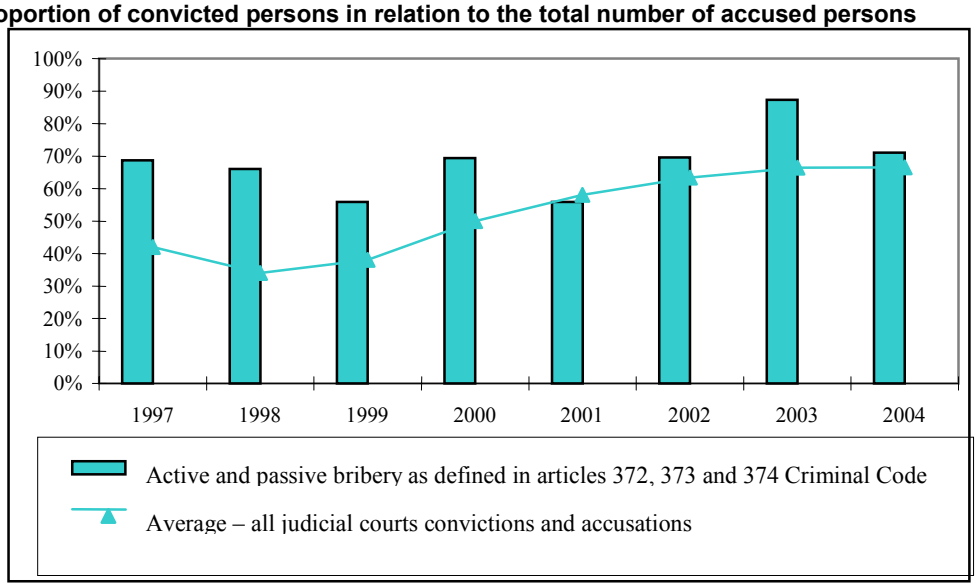
Source: Judicial Police of Portugal

Table 4 – Criminal proceedings finalized in first instance judicial courts: Proceedings, accusations and convictions for active and passive domestic bribery (as defined in articles 372, 373 and 374 of the Criminal Code) (2000-2004)

	Cases	**Persons charged**	**Persons Convicted**
2000	46	62	43
2001	49	68	38
2002	45	82	57
2003	53	63	55
2004	48	69	49

Source: Portuguese Ministry of Justice

Table 5 – Proportion of convicted persons in relation to the total number of accused persons



Source: Portuguese Ministry of Justice

Table 6 – Non convicted persons according to the motive of the non-conviction – Active and passive bribery (as defined in articles 372, 373 and 374 of the Criminal Code)

	Non-convictions	**motivation for the absence of conviction**					
		acquittal/lack of evidence	withdraw of complaint	amnesty	statute of limitation	non indictment-rejection of the accusation	other motives
1997	21	14	…	…	3	…	…
1998	17	13	…	…	4	…	…
1999	17	13	…	…	…	…	…
2000	19	14	…	…	3	…	…
2001	30	28	…	…	…	…	…
2002	25	25	…	…	…	…	…
2003	8	6	…	…	…	…	…
2004	20	17	…	…	…	…	…

– Null result or protected by secrecy

Source: Portuguese Ministry of Justice

Tables 7a, 7b and 7c – Amount of penalties of fine and duration of applied prison sentences to persons convicted of active and passive bribery (as defined in articles 372, 373 and 374 of the Criminal Code)

Table 7a – Averages, minimums (lowest amount imposed) and maximums (highest amount imposed)

Imprisonment substituted by fine (euros)			
Year	**Average**	**Minimum**	**Maximum**
1997	396,92	74,82	1496,39
1998	563,64	199,52	1122,3
1999	300,11	224,46	448,92
2000	549,13	174,58	1047,48
2001	564,31	74,82	1720,85
2002	1821,61	224,46	9976
2003	1398,95	240	4500
2004	1400,36	179	4000
Penalty of imprisonment neither substituted nor suspended (in months)			
Year	**Average**	**Minimum**	**Maximum**
1997	33	18	42
1998	28	7	72
1999	21	8	42
2000	11	6	15
2001	74	19	120
2002	50	12	144
2003	28	19	36
2004	51	48	54

Table 7b – Average values of the fine penalty (in euros)

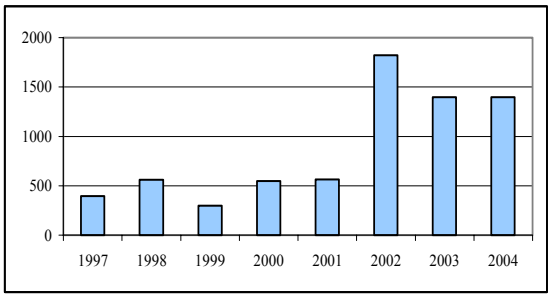
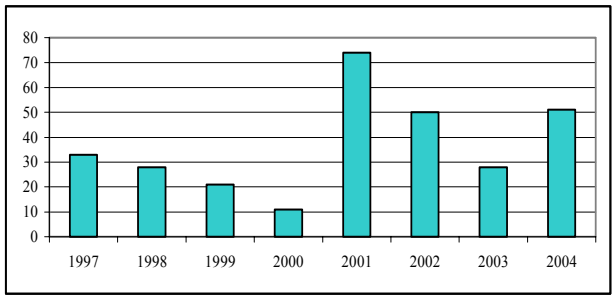


Table 7c –Average duration of imprisonment (in months)



Source: Portuguese Ministry of Justice

Table 8 – Convicted persons according to the penalties and measures applied – Active and passive bribery (as defined in articles 372, 373 and 374 of the Criminal Code) (1997-2004)

	Convictions	Penalties and Measures				
		Fines	imprisonment non substituted but suspended	imprisonment substituted by fine	imprisonment neither substituted by fine nor suspended	Other penalties or measures
1997	46	10	20	10	6	…
1998	33	9	11	4	8	…
1999	24	5	13	…	5	…
2000	43	6	30	5	…	…
2001	38	15	19	…	4	…
2002	57	10	38	4	5	…
2003	55	16	34	3	…	…
2004	49	8	36	3	…	…

... – Null result/protected by secrecy

Source: Portuguese Ministry of Justice

Table 9 – Inquiries, charges, convictions and confiscation of assets for the offence of money laundering under Article 368-A of the Criminal Code (2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inquiries	10	8	8	61 (*)	134 (*)	13
Cases in court	3	5	2	3	4 (26 defendants)	5 (10 defendants)
Final Convictions (no appeal admissible)	1	2	-	6	4	2
Number of convicted persons	2	2	-	6	4	2
Criminal sanctions applied	4 ½ years imprisonment 4 years 3 months imprisonment	6 ½ years imprisonment 1 year imprisonment	-	3 years imprisonment 2 years imprisonment 33 months imprisonment + 3 years of interdiction of police functions	2 years imprisonment 8 ½ years imprisonment 7 ½ years imprisonment 7 years imprisonment	3 years imprisonment (suspended by 5 years) 3 years imprisonment
Predicate offence	Drug Trafficking	Drug Trafficking	-	Drug Trafficking	Drug Trafficking, incitement to prostitution	Drug Trafficking customs and tax crimes
Confiscated assets	EUR 141,190.20	EUR 629,867 USD 447.09 ESP 733,600 PTE 4,729,000	-	1 car	-	EUR 2,430,443 plus legal interest, 1 car, bearer shares, apartment (confiscation of the house owned by the defendant was pending as of September 2006)

* The high number of inquiries in 2003 and 2004 derived from indiscriminate reports by notaries following the entry into force of Law 11/2004.

Source: Portuguese Ministry of Justice