

## **Agradecimentos**

A realização de um estudo como este decorre sempre e necessariamente de um processo que é composto por diversas fases e momentos, que o tornam naturalmente longo. Os passos que constituem a concretização do projecto de um estudo suscitam estados de alma a quem os realiza. É uma espécie de caminhada feita a duas dimensões. Uma externa e relativa à concretização do caminho delineado, e outra interna, relacionada com as experiências e vivências que essa caminhada vai suscitando.

Seguramente que todos os que percorreram e continuam a percorrer caminhos desta natureza percebem inteiramente a que realidades nos estamos a referir. Estas caminhadas são sempre feitas através destes dois percursos em paralelo, umas vezes com grande proximidade entre si, outras com algum afastamento, mas sempre a influenciarem-se mutuamente, de modo muito dinâmico, com uma grande intensidade e cumplicidade entre si.

Por isso, o que sinto nesta ocasião, ao chegar a este ponto, a esta espécie de fim de caminhada, é que o documento que se estende por todas as várias páginas que se seguem, até ao último ponto final, é como se de um diário de viagem se tratasse.

Todavia este documento traduz apenas uma parte – presumivelmente a de maior importância – da viagem. Traduz parte de tudo o que lemos, das interrogações e dúvidas que tivemos, das indicações, opiniões e pontos de vista que trocámos ao longo do caminho, com professores, colegas, amigos, familiares, enfim com aqueles com quem nos fomos cruzando.

E é justamente a essas pessoas que nos inspiraram, que nos apoiaram e que nos motivaram, que queremos deixar uma palavra de reconhecimento e agradecimento.

Entre essas pessoas está naturalmente a Professora Doutora Elisabete Carvalho, orientadora do estudo, que, para lá de todas as indicações de grande utilidade que sempre me foi transmitindo, foi seguramente quem, de modo mais permanente, me encorajou para seguir, para ver este e aquele artigo, este ou aquele autor. A ela quero deixar um forte sinal de agradecimento e reconhecimento.

Foram igualmente de grande importância as indicações que, sobretudo na primeira fase da caminhada, me foram sendo fornecidas pela Professora Doutora Maria Engrácia Cardim, a quem deixo também os meus agradecimentos e um reconhecimento.

Importa ainda destacar e reconhecer o apoio da Dr.<sup>a</sup> Cândida Almeida, da Dr.<sup>a</sup> Antonieta Borges, bem como do Dr. Amadeu Guerra, diretores do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, pela autorização de acesso e análise ao conjunto de decisões condenatórias que foi objeto de estudo. A eles deixo igualmente o meu agradecimento e reconhecimento por toda a colaboração e disponibilidade evidenciados desde o primeiro contacto.

Agradeço também a todos os altos funcionários de entidades e organismos com funções de controlo da Administração Pública, que se disponibilizaram para ser entrevistados e partilhar essa sua experiência profissional e assim colaborar com a concretização deste estudo.

Agradeço ainda todo o apoio incondicional que sempre encontrei em todos os docentes do ISCSP.

Agradeço também, de modo particularmente especial, aos meus familiares e amigos, refúgios derradeiros nos momentos em que as angústias apertaram mais e as dúvidas pareciam ganhar a dimensão de montanhas intransponíveis. Agradeço-lhes todo o apoio e carinho que sempre me deram, bem como o tempo e a atenção que acabei por lhes roubar.

Agradeço finalmente a todos aqueles que de alguma maneira e das mais diversas formas me apoiaram neste percurso.

## **Resumo**

O estudo realizado confirma a existência de oportunidades para a prática de atos de corrupção nos serviços da Administração Pública. Ele permitiu também a obtenção de alguns elementos acerca do contexto das oportunidades nos serviços públicos para a prática de crimes pelos funcionários públicos contra a administração. Os elementos apurados revelam que os crimes mais comuns sejam o peculato e corrupção, envolvendo a apropriação e a aceitação indevida de dinheiro dos serviços e também dos cidadãos.

Considerando esses resultados, os serviços públicos, nomeadamente os departamentos que trabalham com dinheiro e outros valores monetários, estão particularmente expostos a riscos de ocorrência desses crimes. Os resultados obtidos mostram que este tipo de crimes são mais praticados por funcionários individuais, e os atos criminosos tendem a suceder-se no tempo até serem detectados. A ocorrência destes crimes está na sua maioria relacionada com informalidades acerca da forma como as funções públicas são efetivamente realizadas pelos funcionários. Tendo em conta estes elementos, a gestão pública deve criar e adotar medidas para garantir a padronização de procedimentos, para encontrar as melhores práticas para cada função, e também para a produção de manuais e outros instrumentos de gestão que identifiquem as áreas dos serviços principalmente expostas a riscos de corrupção e adotar medidas preventivas quanto à possibilidade de sua ocorrência.

### **Palavras-chave:**

(Corrupção; Corrupção administrativa; Crime económico e financeiro; Prevenção criminal; Prevenção de corrupção no sector público; Corrupção e qualidade do serviço público)



## **Abstract**

This study shows the existence of opportunities to practice acts of corruption in Public Administration services. It was also a way to get some elements about the context of the opportunities in public services for the practice of crimes by public employees against the administration. The achieved results show that the most common crimes are embezzlement and corruption, involving the appropriation and improper acceptance of money, from the services and also from the citizens.

Considering these results, public departments, namely those that work with money and other monetary values, are particularly exposed to risks of occurrence of these crimes. The achieved results show that this kind of crimes are mostly practiced by individual employees, and the criminal acts tend to follow one another until being detected. The practice of these crimes is mostly connected with informalities about the way the public functions are really performed by employees. Considering the results, public management should create and develop measures to ensure the standardization of procedures, to find the best practices for each function, and also to produce manuals and other management instruments to identify the areas of services mostly exposed to risks of corruption and adopt preventive measures regarding the possibility of its occurrence.

### **Key-words:**

(Corruption; Administrative corruption; Economic and financial crime; Crime prevention; Prevention of corruption in public sector; Corruption and quality in public service)



## Índice

Índice de quadros e gráficos	pág.	9
Lista de acrónimos		11
<b>Introdução</b>	pág.	15
<b>PARTE I</b>		
<b>CORRUPÇÃO – CONCEITOS, FATORES EXPLICATIVOS E DIMENSÃO</b>		
1 A globalização como contexto explicativo do problema da corrupção	pág.	23
1.1 Globalização e corrupção	pág.	25
1.2 Contextos emergentes da globalização	pág.	27
1.3 O problema da corrupção no contexto da globalização	pág.	32
2 O conceito de corrupção	pág.	43
2.1 A evolução da perceção sobre o problema da corrupção	pág.	43
2.2 A corrupção como problema da administração do Estado	pág.	45
2.3 A concetualização da corrupção	pág.	49
2.4 O conceito de corrupção considerado no âmbito deste estudo	pág.	57
3 Modelos teóricos explicativos da corrupção	pág.	59
3.1 As espirais da corrupção	pág.	60
3.2 A corrupção política e a corrupção administrativa	pág.	67
3.3 Outros elementos teóricos de contextualização da corrupção	pág.	73
3.3.1 Referências teóricas relativas à vertente subjetiva	pág.	73
3.3.1.1 A anomia como explicação da corrupção – de Durkheim a Merton	pág.	73
3.3.1.2 A corrupção como troca de presentes – os rituais de dádiva de Mauss	pág.	76
3.3.1.3 O ato corrupto como resultado de uma decisão racional – a escolha racional de Becker e as limitações do contexto de Simon	pág.	79
3.3.2 Referências teóricas relativas à vertentes organizacional	pág.	81
3.3.2.1 A dinâmica de pressão, poder e controlo nas organizações – os modelos de Mintzberg e Tirole	pág.	81
3.3.2.2 O informal como fator facilitador da corrupção – as zonas de incerteza de Crozier	pág.	85
3.3.2.3 O stresse ocupacional como explicação da corrupção – o processo de “burnout” de Maslach	pág.	89
3.3.2.4 A corrupção como resultado de uma gestão pública pouco transparente – as fórmulas de Klitgaard e da ONU	pág.	91
3.3.2.5 Outros fatores organizacionais reconhecidamente associados à corrupção – os indicadores da ONU	pág.	93
4 Portugal no contexto dos países da União Europeia	pág.	95
4.1 O problema da medição do crime – as <i>cifras negras</i>	pág.	95
4.2 A dimensão da corrupção registada em Portugal entre 2004 e 2013	pág.	101
4.2.1 Dimensão do crime praticado no exercício de funções públicas	pág.	102
4.2.1.1 Os números da corrupção	pág.	104
4.2.1.2 Os números do peculato	pág.	105
4.2.1.3 Os números do abuso de autoridade	pág.	106
4.2.1.4 Os números de outros crimes praticados por funcionários	pág.	107
4.3 A corrupção percecionada em Portugal e na União Europeia	pág.	109
4.3.1 Os índices de perceção da corrupção da Transparência Internacional	pág.	109
4.3.2 A qualidade da governação e os índices de controlo de corrupção do Banco Mundial	pág.	111
4.3.3 Outros indicadores dos índices de corrupção em Portugal	pág.	114
<b>PARTE II</b>		
<b>GOVERNAÇÃO PÚBLICA E CORRUPÇÃO</b>		
5 Estado, Governo e Administração Pública	pág.	119
5.1 A noção de Estado	pág.	121
5.2 Governo e Administração Pública – a governação pública	pág.	122
5.2.1 Novos modelos de governação – a Administração Pública em rede	pág.	125
5.2.1.1 Novos modelos de governação – a Administração Pública em rede	pág.	130
6 Governo, Administração Pública e corrupção	pág.	137

<b>PARTE III MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLO DA CORRUPÇÃO</b>	pág.	143
7 O controlo da corrupção	pág.	147
7.1 Mecanismos de controlo da corrupção na governação pública	pág.	147
7.1.1 Mecanismos de controlo da corrupção política	pág.	147
7.1.2 Mecanismos de controlo da corrupção administrativa	pág.	149
7.2 Outros mecanismos para controlar a corrupção	pág.	154
8 O controlo da corrupção em Portugal	pág.	157
8.1 Instrumentos de controlo	pág.	157
8.1.1 O procedimento administrativo	pág.	157
8.1.2 O Sistema de Controlo Interno	pág.	164
8.1.3 O controlo externo do Tribunal de Contas	pág.	166
8.1.4 A reestruturação decorrente do PRACE e do PREMAC	pág.	169
8.2 Instrumentos de prevenção – o Conselho de Prevenção da Corrupção	pág.	178
8.3 Instrumentos de repressão	pág.	183
8.3.1 O processo penal, o Ministério Público e a Polícia Judiciária	pág.	183
8.3.2 Os conceitos jurídico-penais da corrupção	pág.	191
8.3.3 As convenções internacionais contra a corrupção	pág.	194
8.4 Síntese do modelo de controlo	pág.	197
9 A questão da corrupção nos programas dos Governos constitucionais	pág.	199
<b>PARTE IV CORRUPÇÃO COMPROVADA E FATORES DE RISCO</b>	pág.	205
10 Modelo de análise	pág.	207
10.1 O Triângulo da Fraude, segundo Cressey	pág.	208
10.2 Quadro de edificação das hipóteses operativas	pág.	218
11 Metodologia	pág.	225
11.1 Análise de conteúdo de decisões condenatórias e entrevistas a informantes qualificados	pág.	227
11.2 O trabalho de campo e a recolha e tratamento de dados	pág.	235
12 Análise e discussão de resultados	pág.	237
12.1 Os elementos das decisões judiciais condenatórias	pág.	237
12.1.1 Caraterização genérica das decisões analisadas	pág.	237
12.1.2 Caraterização das práticas criminosas por grupos de funcionários	pág.	240
12.1.3 Caraterização dos crimes individualmente praticados por funcionários	pág.	242
12.1.4 Caraterização dos crimes praticados pelos utentes dos serviços	pág.	248
12.2 Os elementos das entrevistas a informantes qualificados	pág.	249
12.2.1 Elementos relativos à parte 1 da entrevista	pág.	249
12.2.2 Elementos relativos à parte 2 da entrevista	pág.	253
12.2.3 Elementos relativos à parte 3 da entrevista	pág.	260
12.3 A leitura conjugada dos elementos colhidos e a sua relação com as hipóteses operativas	pág.	263
<b>PARTE V CONCLUSÕES</b>	pág.	271
13 Conclusões	pág.	173
<b>Bibliografia</b>	pág.	181
<b>Anexos (em volume próprio)</b>		
Anexo 1 (quadro dos crimes cometidos no exercício de funções públicas)		
Anexo 2 (análise das decisões judiciais condenatórias)		
Anexo 3 (entrevistas a informantes qualificados e sua análise)		
Anexo 4 (CD com os ficheiros digitalizados das decisões judiciais analisadas)		

<b>Índice de quadros e gráficos</b>		
<b>Quadro n.º</b>	<b>Título</b>	<b>pág.</b>
1.1	A evolução da censurabilidade social sobre a corrupção	34
1.2	Cuidados no desenho de programas anticorrupção no contexto da globalização	40
3.1	A espiral da corrupção associada à pobreza, em contextos de fraca democraticidade e pouca eficácia judicial	61
3.2	A espiral de corrupção associada à prosperidade económica	62
3.3	A espiral da corrupção associada à coesão social e aos valores éticos e morais	65
3.4	A espiral da corrupção associada à perceção de deteção e punição	66
3.5	A espiral da corrupção associada à eficiência burocrática e à confiança para o investimento	67
3.6	Efeitos conhecidos associados á corrupção	71
3.7	Modos de adaptação social segundo Merton	74
4.1	A dimensão real do crime – a questão da <i>cifras negras</i>	99
4.2	Estatísticas oficiais dos crimes praticados no exercício de funções públicas	102
4.3	Evolução do número de processos relativos a crimes contra o Estado praticados no exercício de funções públicas	102
4.4	Evolução do número de arguidos julgados por suspeita de prática de crime contra o Estado no exercício de funções públicas	103
4.5	Estatísticas oficiais do crime de corrupção	104
4.6	Evolução do número de processos criminais por corrupção	104
4.7	Evolução do número de arguidos julgados por suspeita de prática de corrupção	105
4.8	Estatísticas oficiais do crime de peculato	105
4.9	Evolução do número de processos criminais por peculato	105
4.10	Evolução do número de arguidos julgados por suspeita de prática de peculato	106
4.11	Estatísticas oficiais do crime de abuso de autoridade	106
4.12	Evolução do número de processos criminais por abuso de autoridade	106
4.13	Evolução do número de arguidos julgados por suspeita de prática de abuso de autoridade	107
4.14	Estatísticas oficiais de outros crimes praticados no exercício de funções públicas	107
4.15	Evolução do número de processos por outros crimes praticados no exercício de funções públicas	107
4.16	Evolução do número de arguidos julgados por suspeita de prática de outros crimes no exercício de funções públicas	108
4.17	Índices de perceção de corrupção em Portugal e na União Europeia de acordo com a Transparency International	110
4.18	Evolução do índice de perceção da corrupção em Portugal e na União Europeia de acordo com a Transparency International	111
4.19	Índice de controlo da corrupção estimado para Portugal e para a União Europeia de acordo com o Banco Mundial	113
4.20	Evolução do índice de controlo da corrupção estimado para Portugal e para a União Europeia de acordo com o Banco Mundial	114
4.21	Resultados da avaliação realizada pelo GRECO em 2002	115
4.22	Resultados da avaliação realizada pela OCDE em 2002	115
4.23	Resultados da avaliação realizada pelo GRECO em 2005	116
4.24	Resultados da avaliação realizada pela OCDE em 2007	116
4.25	Resultados da avaliação realizada pelo GRECO em 2010	116
4.26	Resultados da avaliação realizada pela OCDE em 2013	117
4.27	Resultados da avaliação realizada pela União Europeia em 2014	117
4.28	Resultados da avaliação realizada pela ONU / UNODC em 2014	117
5.1	A relação entre Governo e Administração Pública para a prossecução dos fins do Estado	127
5.2	A estrutura em rede da governação pública em Portugal	135
6.1	Os dois níveis da ação da governação do Estado onde podem ocorrer atos de corrupção	138



6.2	O modelo das trocas corruptas	141
7.1	Mecanismos de controlo da corrupção política	148
7.2	Mecanismos de controlo da corrupção administrativa	149
7.3	Outros mecanismos de controlo da corrupção	154
8.1	Os Códigos do Procedimento Administrativo e dos Contratos Públicos	158
8.2	Principais elementos normativos do Sistema de Controlo Interno	164
8.3	A ação fiscalizadora e de controlo do Tribunal de Contas	167
8.4	A reestruturação da Administração Central do Estado – o PRACE	170
8.5	Atribuições dos serviços de Inspeção na sequência do PRACE e do PREMAC	173
8.6	As funções e a ação do Conselho de Prevenção da Corrupção	179
8.7	As quatro fases do percurso do procedimento criminal em Portugal	189
8.8	Legislação relativa a medidas de investigação da corrupção e crime económico	190
8.9	Código Penal e posteriores diplomas definidores de outras formas de corrupção	193
8.10	Instrumentos de cooperação internacional contra a corrupção ratificados e adotados por Portugal	195
8.11	O modelo de controlo sobre o funcionamento da Administração Pública e de controlo, prevenção e repressão da corrupção	197
9.1	Os XIX Governos constitucionais depois de abril de 1976	199
9.2	Referências à corrupção nos programas dos Governos constitucionais	200
10.1	O modelo do triângulo da fraude de Cressey	215
10.2	A segmentação das dimensões objetiva e subjetiva numa organização	222

<b>Lista de acrónimos</b>	
ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
AICPA	American Institute Of Certified Public Accountants
AP	Administração Pública
APC	Administração Pública Central
BM	Banco Mundial
BP	Banco de Portugal
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
CP	Código Penal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPI	Corruption Perception Index
CPP	Código do Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCIAP	Departamento Central de Investigação e Ação Penal
DGPJ	Direção Geral da Política de Justiça
DRE	Diário da República Eletrónico
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
GRA	Gabinete de Recuperação de Ativos
GRECO	Grupo de Estados Contra a Corrupção
ICVS	International Crime Victims Survey
IG	Inspeção-Geral
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IGAMAOT	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGAS	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde
IGDC	Inspeção-Geral Diplomática e Consular
IGDN	Inspeção-Geral de Defesa Nacional
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGMSSS	Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
IGSJ	Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça
JIC	Juiz de Instrução Criminal
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
MAI	Ministério da Administração Interna
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEC	Ministério da Economia e Ciência
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgão do Polícia Criminal
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAS	Statement on Auditing Standards
SCI	Sistema de Controlo Interno
SG	Secretaria-Geral
SGMEE	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego
SIADAP	Revisão do Sistema de Carreiras dos Funcionários Públicos



SIMPLEX	Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas
TI	Transparency International
TR	Tribunal da Relação
EU	União Europeia
UIF	Unidade de Informação Financeira
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WGI	Worldwide Governance Indicators

*"Corruption is one of the biggest impediments to the world's efforts to reach the Millennium Development Goals. Corruption steals elections. It undermines the rule of law. It can jeopardize security. And the vulnerable suffer first and worst."*

(Ban Ki-moon, Secretário Geral das Nações Unidas)

*"Corruption causes social disintegration and distorts economic system; it implies discrimination, injustice and disrespect for human dignity; it endangers the stability of democratic institutions, discriminates in the delivery of government services and thus violates the rights of the people, and the poor in particular"*

(United Nations, UNDP, 2005)



## Introdução

O mundo não questiona já os efeitos perversos que, sob as mais diversas formas, são causados pela corrupção. Desde o nível económico, passando pelo político, pelo social e sobretudo pelo cultural, diversas são as áreas onde se podem manifestar os efeitos nefastos de redução dos índices de coesão de uma sociedade em resultado de uma intensa exposição ao problema das práticas de corrupção, sobretudo, como parece ser o caso de Portugal, quando os casos suspeitos, sobretudo os que são mais mediatizados, envolvem os nomes de destacadas figuras da vida política e económica do país, os grandes contratos públicos ou o financiamento dos partidos políticos, e quando o sistema de Justiça denota sinais de alguma dificuldade na forma como lida com o problema, designadamente na aplicação de punições efetivas, bem como na apresentação de explicações esclarecedoras da sua ação neste particular.

Organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional, o Conselho da Europa, através do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO), ou a própria Transparência Internacional, têm chamado a atenção precisamente para esses efeitos perversos, destacando que na prática eles se podem consubstanciar em potenciais e prováveis riscos de redução da qualidade de vertentes tão importantes da vida das sociedades, como sejam a democracia, a eficiência e eficácia dos processos e dos mecanismos de governança, incluindo os índices de transparência e *accountability* sobre a definição das políticas públicas e particularmente da sua execução através do funcionamento dos serviços da Administração Pública, ou mesmo sobre os próprios mecanismos de gestão das entidades privadas.

Os relatórios que têm vindo a ser sucessivamente divulgados por aqueles e outros organismos internacionais nos últimos anos, alertam ainda para um outro potencial risco decorrente do somatório de todos aqueles efeitos negativos, que se traduz sobretudo no incremento dos índices de pobreza dos povos e das assimetrias entre ricos e pobres, fatores sempre geradores de desigualdades e de dependências entre os indivíduos e sobretudo entre os grupos sociais, quer da estrutura social de

cada Estado, quer dos próprios Estados, uns relativamente aos outros, nos processos de relacionamento político-económico que estabelecem entre si e que têm vindo a adquirir uma importância crescente no quadro do desenvolvimento do processo de globalização.

Por sua vez, os Estados não têm deixado de mostrar sinais, de forma mais ou menos evidente, de estarem conscientes e alertados para o problema e para os efeitos perversos que dele possam resultar. Por essa razão têm feito esforços no sentido de procurar desenhar e lançar estratégias e programas tendentes ao controlo, prevenção e dissuasão da corrupção, que têm incluído medidas de carácter repressivo no âmbito da ação da justiça criminal.

Portugal é um país que tem sido também afetado pelo problema das práticas de corrupção. Quer enquanto problema com uma existência real, que encontra uma correspondência em práticas que desvirtuam o sentido da ação do Estado e dos serviços da Administração Pública, quer enquanto problema percebido pelos portugueses. Bastará acompanhar o discurso mediático produzido por todos os órgãos de comunicação social editados no país para se perceber, por um lado, a existência de indícios que evidenciam a ocorrência deste tipo de práticas e, por outro lado, a forma como, precisamente a partir desse discurso mediático, é induzida e reforçada a perceção social existente, ou seja a forma como a generalidade das pessoas tende a ver, analisar e verbalizar o problema.

A corrupção é reconhecidamente um problema de dimensão cultural, social, económica e política, que se manifesta de muitas formas e nos mais variados contextos, que envolve pessoas de todos os extractos sociais, que traduz invariavelmente, por parte de quem pratica este tipo de ações, uma atitude de desconsideração relativamente aos outros, e produz efeitos de desvirtuamento sobre o sentido das regras e das expectativas sociais existentes. As práticas de corrupção evidenciam atitudes tendencialmente egoístas, na medida em que, ao optarem por vias desta natureza, os atores colocam os seus interesses pessoais acima e, as mais das vezes, em prejuízo dos interesses colectivos.

O estudo que se apresenta afigura-se oportuno na medida em que, por um lado, permite revelar alguns elementos de carácter objetivo relativamente às características que o problema apresenta em Portugal, designadamente em relação às oportunidades que se desenham no âmbito do funcionamento dos serviços da

Administração Pública. Por outro lado, não podemos deixar de considerar que os estudos com estas características são particularmente importantes e necessários num momento em que, muito por força da profunda crise económica e financeira que vem varrendo o mundo e muito particularmente a Europa, com efeitos particularmente insidiosos nos países do sul, nomeadamente em Portugal, importa que as sociedades procedam a uma revisão das funções que os Estados devem assegurar, de modo a garantir a sua realização do interesse público, sempre de acordo com critérios de maior eficácia, eficiência e qualidade e com o menor custo.

Acresce aliás que o modo como o Estado desempenha as denominadas funções de interesse geral tem vindo a sofrer cambiantes ao longo das últimas décadas, muito em função da ação de uma certa capacidade de pressão ou, pelo menos de influência, da denominada sociedade civil, cada vez mais interessada, envolvida e empenhada em contribuir positivamente para a busca das melhores soluções para as questões do bom funcionamento dos serviços públicos. Neste contexto têm sido feitos esforços tendentes à promoção de modelos que apelam justamente a uma gestão mais adequada e eficaz dos recursos públicos, que, nalguns casos, se têm traduzido em soluções alternativas na provisão dos serviços, como sejam por exemplo o agenciamento a privados de funções tradicionalmente públicas – são exemplos a gestão por particulares de hospitais públicos, ou a concessão da construção, gestão e manutenção de infraestruturas rodoviárias, entre outras.

Toda esta dinâmica tem gerado também novos desafios nas culturas das organizações, de que se destaca, ao nível da gestão, a adoção de mecanismos tendentes a uma maior transparência da ação dos serviços e a necessidade de prestação pública de contas, a que corresponde a noção de *accountability*, e, mais ao nível da relação entre os serviços e os cidadãos, as questões da ética no e do serviço público, as boas práticas administrativas e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Conhecer melhor os contornos do problema da corrupção nas organizações públicas é pois, neste enquadramento, uma questão central. Só a partir de um melhor e mais circunstanciado conhecimento de elementos de raiz objetiva que caracterizem o problema, sobretudo ao nível das oportunidades geradas no seio do funcionamento dos serviços, parece possível o desenho e adoção de estratégias e medidas preventivas que, ao nível da gestão pública e dos mecanismos de controlo, contribuam, com maiores probabilidades de êxito, para a prevenção, redução e

controlo do problema e, ao mesmo tempo, para o incremento da qualidade dos serviços prestados, incluindo uma maior transparência na ação administrativa e a melhoria dos padrões éticos e nas formas e nos processos de relacionamento com o cidadão, quer enquanto o destinatário da sua ação, quer enquanto contribuinte que, com os seus impostos, custeia o seu funcionamento.

Estudar, compreender, prevenir e reprimir, ou seja controlar, o fenómeno da corrupção ao nível da oportunidade nas organizações do setor público deve ser uma preocupação permanente do gestor público, dentro de cada departamento, dentro de cada entidade pública ou que persiga fins dessa natureza, e deve ser também uma preocupação constante ao nível político, da definição de estratégias preventivas, traduzidas em políticas públicas mais coerentes e sobretudo ajustadas à realidade do problema nos serviços públicos portugueses.

Através deste estudo procuramos conhecer de forma objetiva os que se afiguram ser os principais traços caracterizadores das oportunidades para as práticas de atos de corrupção dentro dos organismos da Administração Pública portuguesa. Consideramos que o estudo do fator oportunidade, como lhe chamamos, é importante e necessário por permitir centrar a questão do controlo da corrupção ao nível da prevenção do fenómeno e também, porque não assumi-lo, porque uma melhor eficácia dos mecanismos de prevenção sobre o problema potencia também o incremento de outras vertentes da qualidade dos serviços prestados, como sejam a relação de confiança com os cidadãos e a perceção pública dos serviços e das instituições.

Os estudos que têm sido realizados em Portugal acerca deste problema podem dividir-se em dois grupos: os que têm procurado sobretudo a produção de conhecimento em torno das perceções e do discurso social existente sobre o problema, incluindo o estudo dos processos de edificação de tais perceções, e os que se focalizam mais na análise da dimensão conhecida do problema, designadamente a partir dos elementos estatísticos disponíveis e da perceção de funcionários do sistema de justiça, que procuram caracterizar o ato corrupto, nomeadamente ao nível das motivações dos seus intervenientes e das dificuldades de deteção e demonstração dessas práticas.

É inquestionável a relevância do conhecimento relativamente à motivação dos agentes para a prática dos atos corruptos. Afinal a opção por estas vias está, como

em qualquer outro delito, dependente da decisão do agente para o fazer. Estamos todavia em crer que o estudo do fator oportunidade, como o que apresentamos, se revela também importante. É que, relativamente à corrupção e aos demais crimes que ocorrem ou possam ocorrer no âmbito do desenvolvimento das funções públicas, como tem sido demonstrado pelas ciências criminológicas, a ocorrência destes delitos criminosos deriva sempre da conjugação desses dois fatores, a vontade do agente para praticar o delito e a oportunidade para a sua concretização.

Se as organizações da Administração Pública e aqueles que têm funções no âmbito da sua gestão, conhecerem os fatores que caracterizam essas oportunidades, estão naturalmente em melhores condições para traçar estratégias e lançar medidas de controlo interno que contribuam de forma potencialmente mais eficaz para reduzir a probabilidade de desenvolvimento de tais oportunidades e do seu aproveitamento, ainda que aqueles que exercem funções nas organizações mantenham os mesmos índices de disponibilidade e determinação para optarem por tais práticas.

Assumimos, como ponto de partida para este estudo, que todas as organizações da Administração Pública oferecem o seu próprio quadro de oportunidades que podem ser utilizadas e exploradas pelos funcionários para a opção da prática de atos de corrupção, entendidos como todos os atos delituosos praticados deliberadamente por esses funcionários, que contrariam o sentido e os pressupostos inerentes ao serviço público, retirando benefícios indevidos para si ou para terceiros e causando prejuízos e danos de diversa ordem, designadamente financeiros, patrimoniais e sobre a própria imagem de integridade e isenção que deve estar associada a qualquer instituição que persiga fins de interesse público.

Estas oportunidades podem encontrar-se tanto a nível da organização formal dos serviços, ou seja na forma como o correspondente quadro normativo de funcionamento está definido, como ao nível da sua concretização efetiva, ou seja na forma como, na prática, esse quadro normativo é traduzido nos procedimentos executados, por cada funcionário da organização, pela cadeia hierárquica, bem como pelas linhas operativas através das quais se desenrolam os procedimentos administrativos.

A hipótese geral que procuramos trabalhar neste estudo pode ser traduzida da seguinte forma:



Os modelos de organização e os processos de funcionamento dos Serviços da Administração Pública possuem potencial para, por si só, se constituírem como fatores de oportunidade que os respetivos funcionários, no âmbito do exercício das suas funções, podem aproveitar para praticar atos de corrupção.

E, para procurarmos elementos que nos permitam aferir a veracidade desta hipótese, propomos a realização de uma metodologia de trabalho que, como adiante veremos mais em detalhe, compreende a análise de decisões condenatórias por práticas de delitos desta natureza e a realização de entrevistas a informante qualificados, designadamente a funcionários de entidades com funções de controlo sobre a ação dos serviços da Administração Pública.

Para finalizar este capítulo introdutório, onde procuramos fazer um breve enquadramento do problema das práticas de corrupção, da importância do seu conhecimento e dos propósitos que nos motivam para a concretização deste estudo, importa agora deixar uma referência à forma como o texto se encontra estruturado.

Assim, na primeira parte, procuramos estabilizar, a partir das diversas formulações que vão sendo construídas e utilizadas, o conceito de corrupção que se afigura mais adequado para o estudo que realizamos, bem como os grandes fatores que explicam o problema da corrupção e a dimensão que dele vai sendo conhecida. Nesta parte, designadamente no primeiro capítulo, procuramos enquadrar o problema da corrupção no contexto do processo de globalização que o mundo vive de modo cada vez mais intenso, uma vez que o desenvolvimento e aprofundamento deste processo apresenta efeitos potenciais sobre a questão da corrupção, quer ao nível do desenvolvimento de novas formas, métodos e práticas desta natureza, quer ao nível da partilha de experiências e de novas soluções por parte dos Estados para o seu controlo.

Segue-se depois, num segundo capítulo, a definição do conceito de corrupção que consideramos no âmbito deste estudo. E, no terceiro capítulo, mostramos os enquadramentos teóricos que explicam a corrupção, designadamente ao nível das estruturas de organização do Estado e, por outro lado, das dimensões subjetiva e objetiva que se associam ao problema. Veremos, de modo mais concreto, que a opção por estas práticas decorre de fatores associados ao perfil e à vontade do

agente, em conjugação com o quadro de oportunidades que se lhe ofereça e que seja capaz de perceber e explorar.

A fechar a primeira parte do texto, no quarto capítulo, veremos qual a dimensão conhecida que o fenómeno tem apresentado em Portugal, bem como a evolução dos índices de perceção no contexto dos países da União Europeia.

Na segunda parte procuramos mostrar que a corrupção é um problema de governação pública, que está presente ao nível da ação dos decisores políticos, bem como ao nível dos serviços e das estruturas da Administração Pública. Nesta parte do texto, designadamente através dos capítulos quinto e sexto, mostramos como se encontra desenhado o modelo de governação pública português e o modo como a corrupção o pode afetar, designadamente ao nível do funcionamento dos serviços da Administração Pública, verdadeiro foco do estudo.

Na terceira parte mostramos o modelo existente para controlar a ação dos serviços da Administração Pública e os instrumentos para controlar a corrupção. Em concreto, no capítulo sete mostram-se os mecanismos conhecidos para controlar a corrupção política e a corrupção administrativa. No capítulo oitavo olhamos para os mecanismos existentes para controlar, prevenir e reprimir a corrupção em Portugal e, no capítulo nove, verificamos o modo como os diversos Governos constitucionais abordaram o problema, designadamente as medidas que propuseram para o seu controlo.

Depois, na quarta parte do texto, apresentamos os elementos mais concretos relativos ao estudo realizado. Deste modo, no capítulo dez, apresentamos o modelo de análise que edificámos para a concretização do estudo, e que resultou do quadro teórico conhecido acerca desta problemática em conjugação com a hipótese de trabalho levantada. No capítulo onze apresenta-se a metodologia seguida, que, como se disse anteriormente, compreendeu a realização de uma análise de conteúdo sobre um conjunto de decisões condenatórias por crimes desta natureza, a que se seguiu a recolha de elementos informativos complementares a partir da realização de um conjunto de entrevistas semi estruturadas junto de informantes qualificados. No capítulo doze apresentamos os resultados alcançados a partir da análise dos elementos colhidos através da realização das ações do trabalho de campo, ou seja da concretização dos instrumentos metodológicos que foram considerados.

Finalmente, na quinta parte do texto, a que corresponde a capítulo treze, apresentamos as conclusões a que este estudo nos leva.

O estudo e os resultados alcançados são suportados por um conjunto de documentos que constituem o volume de Anexos. Nele encontramos quatro conjuntos de documentos, que correspondem a outros tantos anexos. O Anexo 1 compreende o quadro legal definidor dos crimes passíveis de poder ser praticados por funcionários no exercício de funções públicas. O Anexo 2 é composto pelas fichas de leitura e resumo das decisões judiciais analisadas bem como pelos correspondentes quadro de resultados produzidos. O Anexo 3 contém o guião da entrevista realizada bem como o texto integral de todas as entrevistas realizadas e os correspondentes quadros de análise de conteúdo. Finalmente o Anexo 4, que é um CD que suporta a versão digitalizada do conjunto de decisões judiciais que foram analisadas e cujos resultados são os que compreendem o Anexo 2.

## **PARTE I**

# **CORRUPÇÃO – CONCEITOS, FATORES EXPLICATIVOS E DIMENSÃO**



## 1 – A globalização como contexto explicativo do problema da corrupção

O processo de globalização e os contextos do globalismo<sup>1</sup> que dele têm derivado, tem vindo a marcar de forma profunda todo o arranjo da estrutura e organização das sociedades humanas aos mais diversos níveis. Pela importância decisiva e sobretudo pelo impacto de mudança que o processo tem vindo a evidenciar, alguns autores têm considerado que qualquer análise ou esforço de compreensão da realidade social e das problemáticas que nela se inscrevem tenham de fazer-se necessariamente por referência ao enquadramento, às dinâmicas e aos impactos desse processo. E é fundamentalmente em função deste argumento que nos parece pertinente iniciar a abordagem da questão da corrupção no contexto do processo da globalização.

### 1.1 – Globalização e corrupção

A questão da corrupção, pela dimensão de problema atual e transversal a todas as sociedades conta-se entre as problemáticas que importa abordar no contexto do processo da globalização (Noonan, 1984<sup>2</sup>; Alatas, 1990; Landes, 1998<sup>3</sup>; Klitgaard,

---

<sup>1</sup> “Globalismo”, conceito talhado pelo Professor Adriano Moreira para se referir ao processo de globalização e às mudanças profundas que dele têm resultado aos mais variados níveis, desde o cultural, ao social e ao político, mas sobretudo ao nível da economia e do funcionamento dos mercados. O autor considera que o processo da globalização, o globalismo, “submeteu todos os povos da terra à submissão do credo do mercado, substituiu o valor das coisas pelo preço das coisas” (Moreira, 2012: 17). É ainda o autor que, em tom crítico relativamente aos desenvolvimentos que todo o processo da globalização parece estar a evidenciar, considera que o que “o caracteriza o globalismo, com a anarquia dos conceitos antigos, como fronteira, pátria, nação, é o facto de termos o consumismo universal, e os centros de poder não identificáveis” (Moreira, 2012: 29);

<sup>2</sup> “Bribery is universally shameful. Not a country in the world which does not treat bribery as criminal as its lawbooks” (Noonan, 1984: 702);

<sup>3</sup> - No âmbito do processo da globalização, o autor considera a noção de facto glocal, na medida em que, no contexto emergente, os factos tendem a ser ao mesmo tempo globais e locais, e estas duas dimensões apresentam um potencial para se influenciarem mutuamente. As questões são globais, na medida em que se inserem num mundo que é já equacionado numa perspetiva global, na medida em que qualquer facto pode, de forma natural, tornar-se rapidamente do conhecimento global, quase instantaneamente, embora não deixem nunca de ser nem de ter esse carácter local, uma vez que ocorrem sempre necessariamente num determinado local, num determinado contexto, com características próprias, da mais variada ordem (cultural, social, económica, política, etc.). Segundo

1998; Blundo, 2000; Shang-Jin, 2001; Seyf, 2001; Ackerman, 2002<sup>4</sup>; Morgado & Vegar, 2003<sup>5</sup>; Graaf et al., 2010; Hickey, 2011; Sousa, 2011<sup>6</sup>). Além do mais, o próprio processo da globalização, sobretudo ao nível da dinâmica do desenvolvimento económico e das relações comerciais entre Estados, está a evidenciar sinais de contribuir para o incremento do problema da corrupção, quer pelos sérios riscos de contaminação dos modelos mais eficazes de práticas desta natureza, quer pelo permanente desenvolvimento e utilização massiva das novas tecnologias informáticas e de comunicação, que apresentam dificuldades, também elas crescentes, relativamente às respetivas formas de controlo sobre o problema (Glynn et al., 1997)<sup>7</sup>.

Por outro lado, o incremento de acordos e alianças de cooperação económica e comercial, sobretudo em setores estratégicos, entre os Estados tende a gerar novas oportunidades para práticas de corrupção de difícil controlo, sobretudo para a classe política e para os serviços públicos internos de cada Estado. Os Estados e os governos, na medida em que têm de desenhar as políticas públicas correspondentes ao desenvolvimento de tais acordos, e os serviços públicos porque

---

o autor, qualquer esforço de análise e de leitura que se procure fazer da realidade não pode, nem deve, deixar de considerar este efeito de influência mútua destas duas dimensões (Landes, 1998);

<sup>4</sup> “O controle da corrupção é correntemente um foco do interesse internacional (...) A comunidade internacional está no ponto em que a retórica se deve traduzir em programas concretos” (Ackerman, 2002: 237);

<sup>5</sup> “Esta é uma criminalidade que aposta na internacionalização, tanto nas suas operações como nas ligações necessárias para que estas se concretizem. As redes existentes operam a nível global, fazendo uso dos contactos internacionais a nível de compra ou passagem de produtos, do sistema bancário, e doutras instituições do mercado legal para efeitos do branqueamento dos capitais provenientes do crime (...) Os líderes das redes apostam sistematicamente na corrupção, sobretudo de funcionários do Estado e elementos influentes dos partidos políticos, como instrumento do desenvolvimento das suas actividades, e, em simultâneo, como meio potenciador” (Morgado & Vegar, 2003: 30);

<sup>6</sup> “A corrupção é um problema mundial, comum a todas as sociedades, regimes e culturas, e detectável em diferentes períodos da História da Humanidade (...) A corrupção não tem fronteiras. Não se trata de um fenómeno circunscrito a um tipo de cultura ou grau de desenvolvimento. É uma realidade transcultural” (Sousa, 2011: 11);

<sup>7</sup> “Indeed, the globalization of the economy is adding new urgency to the corruption problem. Three related dramatic changes are at work. First, boarding and deepening of global economic integration increases the probability that effects of corruption will spill over and resonate throughout the world economy (...). Second, the emergence of an electronically network international financial systems markedly enhances opportunities for corruption, the difficulty of controlling it, and the potential damage inflict (...). Third, there has been a dramatic increase in the number of cooperate strategic alliances, both within countries and across borders. In many strategic sectors, the emerging global economy resembles a complex worldwide network on interim agreements. The relational nature of alliances makes control much more difficult for both managers and public policymakers. Furthermore, alliances or networks depend on mutual trust to a much greater extent than the traditional, hierarchical firm. Such trust can be compromised directly by corruption” (Glynn et. al., 1997: 12);

têm de as executar de forma eficaz e de modo a minimizar os riscos de ocorrência de atos de suborno e corrupção. De acordo com o mesmo autor (Glynn et al., 1997)<sup>8</sup>, o desenrolar do processo da globalização apresenta fatores que podem contribuir para o desenvolvimento de novas formas de corrupção, apesar de reconhecer também que ele contém fatores com algum potencial para a sua inibição, como sejam, por exemplo, o risco de exposição aos efeitos negativos de uma divulgação rápida e global de notícias sobre pessoas, empresas ou grupos económicos de dimensão internacional, serem corruptos, ou também das situações dos governos ou Estados que toleraram as práticas de suborno e corrupção (Glynn et al., 1997)<sup>9</sup>.

Enquanto processo, podemos aceitar que a globalização corresponde a um quadro de uma gradual intensificação e reconfiguração das relações internacionais entre os Estados, que se caracteriza por contextos de forte e acelerada redução do espaço e do tempo que separam os indivíduos, as instituições e até as próprias culturas, e que tem produzido alterações substanciais ao nível dos interesses e das formas de interação estratégica entre os indivíduos, os grupos sociais, os Estados e até entre os próprios blocos regionais (Sampaio, 2000)<sup>10</sup>.

## 1.2 – Contextos emergentes da globalização

Um dos efeitos mais importantes e porventura verdadeiramente inovador em termos da história evolutiva da humanidade e do pensamento científico, é o que parece resultar de toda a dinâmica do próprio processo da globalização, que aponta para a ideia de se estar a criar e sustentar uma espécie de discurso global, um *imaginário*

---

<sup>8</sup> “Globalization affects both, the problem and its solution: the new global realities facilitate corruption, as well serve in other ways to expose and inhibit it” (Glynn et. al., 1997: 12);

<sup>9</sup> “The global explosion of communication and information not only makes secrecy harder to maintain than ever before, it also forces government to be more responsive to an influential global audience (investors, journalists, politicians, multilateral bodies, and international public opinion in general) that adds to the constraints under which they have to operate. The risks for government officials, and perhaps even more for corporate executives, if seeing their names blackened by corruption changes on a global scale are higher than ever. Presumably, such heightened risks can have a deterrent effect” (Glynn et al., 1997: 15);

<sup>10</sup> Relativamente ao processo da globalização e aos efeitos que ele tem vindo a introduzir na dinâmica da vida dos dia a dia das pessoas, das organizações e dos próprios Estados, o anterior Presidente da República refere que “essa tendência das relações internacionais corresponde a um conjunto de processos políticos, económicos, societários e culturais, cujo sentido geral se traduz numa redução acelerada das distâncias que separam os indivíduos, os agentes sociais, os Estados e os grandes espaços regionais, criando novas formas de interação estratégica, de interdependência económica e de interpenetração social e cultural” (Sampaio, 2000: 17);

*global* (Laidi, 2008)<sup>11</sup>. Por um lado o homem tem vindo a tomar consciência da existência de um conjunto de problemas transversais a todas as sociedades, cuja análise carece de conceitos, modelos e metodologias de trabalho também eles resultantes de uma construção global, no sentido em que a análise e leitura dos problemas deve preferencialmente escapar à tendência, verificada até às últimas décadas, de recorrer a concetualizações e a modelos de análise tradicionais, edificados segundo uma perspectiva mais ocidental sobre as questões. Todavia e apesar de se reconhecer a importância de se alcançarem paradigmas mais universais de análise das questões, nomeadamente para o caso da corrupção, que agora estudamos, importa que os estudos dos casos concretos não percam de vista nem deixem de considerar também as nuances próprias caracterizadoras do contexto sócio cultural onde ocorrem, que as produzem e as permitem compreender (Lévi-Strauss, 2011 e Landes, 1998)

Laidi (2000) considera que o processo de globalização se tem desenvolvido fundamentalmente em torno de cinco eixos, que caracteriza do seguinte modo:

- Desenvolvimento profundo das tecnologias de comunicação e a democratização da sua utilização, que se tem traduzido num forte incremento das capacidades comunicacionais dos atores sociais, particularmente dos media, possibilitando-lhes a divulgação instantânea de notícias pelo mundo<sup>12</sup>, incluindo as situações de corrupção, com os decorrentes efeitos ao nível da edificação das perceções e do discurso social sobre o problema, como vimos anteriormente (Maia, 2008), ou como tinha sido verificado também por Blundo (2000) ou Sousa & Triães (2008);
- Tendência para uma uniformização global dos padrões de vivência social urbana<sup>13</sup>, das regras e estilos de vida e até das próprias estruturas sociais, como sustentam Pieterse (2003) e Ritzer (1993)<sup>14</sup>;

---

<sup>11</sup> Em vez de globalização, o autor utiliza o termo “mundialização”, por considerar que, para lá de um conjunto de “interdependências crescentes entre economias”, a globalização é sobretudo um facto social novo, que tem permitido a edificação de uma noção nova e inovadora que se reporta, pela primeira vez na história do homem, ao conceito de imaginário “global, nos seguintes termos: Na mundialização, pensar, ver e ensaiar estão intimamente ligados” (Laidi, 2000: 28);

<sup>12</sup> “Os happenings incessantes e planetários” (Laidi, 2000: 29);

<sup>13</sup> A uniformização dos padrões de vivência social, sobretudo ao nível urbano, traduz-se, segundo o autor, numa mundialização dos afectos e na edificação de um imaginário global (Laidi, 2000: 29);

<sup>14</sup> Ritzer (1993) refere-se a esta tendência para uma uniformização dos padrões de vida como um processo de MacDonalidização, por associação à aplicação rigorosa, em todas as lojas existentes no

- Tendência para uma mediatização das notícias com crescentes cargas de emotividade, que lhes conferem uma capacidade para induzir um maior envolvimento emocional junto dos destinatários<sup>15</sup>;
- Criação de um único mercado global, no qual, com grande facilidade e celeridade, é possível, comprar, vender e trocar qualquer tipo de artigo que possamos imaginar, independentemente do local onde se encontrem vendedores, compradores e objetos a transacionar<sup>16</sup>;
- Alterações tecnológicas e discursivas profundas em todo o procedimento comunicacional, com capacidade para gerar efeitos de uniformização global em torno de alguns conceitos<sup>17</sup>, como por exemplo, ao nível da Administração Pública, de novos modelos de governação, incluindo procedimentos de privatização de funções tradicionalmente públicas, de maiores índices de transparência na vida pública, de *empowerment* ou de *accountability*<sup>18</sup>, mas também, como complementa Singer (2004), o aparecimento de novas preocupações, como sejam por exemplo as questões da deontologia ou da ética<sup>19</sup>.

Pela dinâmica que tem evidenciado, pode aceitar-se que a globalização corresponde a uma *revolução da comunicação*<sup>20</sup>, que se alicerça fundamentalmente em dois vectores: no desenvolvimento das tecnologias de comunicação e na democratização universal no acesso à informação, que, essencialmente através das

---

mundo, da mesma imagem, modo de funcionamento, serviço prestado e tipo de alimentos servidos, numa conhecida cadeia de restaurantes de fast-food;

<sup>15</sup> O autor faz também referência a um efeito de mundialização dos afectos a que se associa a noção já referida de edificação de um imaginário global (Laidi, 2000: 29);

<sup>16</sup> A globalização de mercados” (Laidi, 2000: 30);

<sup>17</sup> “Há por fim uma última componente deste imaginário social mundial que é de natureza discursiva. A mundialização constitui com efeito um espaço onde nascem e se desenvolvem palavras, palavras de ordem, prioridades, agendas consideradas “urgentes” ou legítimas. A interminável série dos dias mundiais de acção, das conferências temáticas mundiais, organizadas pela máquina onusiana, sem falar da densidade das redes de comunicação e de solidariedade mundiais, estruturam e mantêm discursos que eram até ali produzidos por actores locais” (Laidi, 2000: 31);

<sup>18</sup> “O tempo mundial adquire, através da sua produção discursiva um carácter normativo (governação, transparência, privatizações, empowerment, etc.” (Laidi, 2000: 31);

<sup>19</sup> “No termo globalização, mais do que a designação anterior de internacionalização, está implícita a ideia de que estamos a ultrapassar a era do estabelecimento de laços entre países e começamos a contemplar algo para lá do conceito existente de Estado-Nação. Mas esta alteração precisa de encontrar eco em todos os níveis do pensamento, em especial na reflexão sobre ética” (Singer, 2004: 34);

<sup>20</sup> A “revolução da comunicação” corresponde a uma noção assumida por muitos autores, nomeadamente por Castells, que tem estudado em concreto o processo das novas formas de comunicação global e a crescente facilidade de acesso a todo o tipo de informação, de forma universal e praticamente imediata (Castells, 2002: 33);

redes informáticas, tende a estar mais rápida e facilmente acessível e disponível aos sujeitos em todas as regiões do planeta, como tem sido mais detalhadamente analisado por Kranzberg (1985), Giddens (1997 e 2000), Castells (2002), Singer (2004), ou Friedman (2005).

Um outro efeito da globalização que também parece começar a vislumbrar-se, precisamente a partir desta vertente do desenvolvimento das redes comunicacionais, é o que se relaciona com a tendência para uma horizontalidade das estruturas hierárquicas, nas organizações e nas próprias sociedades, na medida em que as pessoas, as empresas, as instituições e os Estados tendem gradualmente a relacionar-se entre si como uma comunidade global e una, que a todo o tempo participa na construção e na partilha de uma informação<sup>21</sup> e de um conhecimento comuns, que passam a estar disponíveis a todo o tempo e em todo o local à distância de um simples *clic*<sup>22</sup> (Castells, 2002; Friedman, 2005).

A globalização parece ser o passo mais recente do processo da evolução humana (Castells, 2002)<sup>23</sup>, e que parece ter tido início no pós-guerra, com um incremento forte das relações de parceria entre os países<sup>24</sup>, com uma procura incessante de

---

<sup>21</sup> “Um novo sistema de comunicação, que cada vez mais se expressa numa linguagem digital universal, tem integrado globalmente a produção e distribuição de palavras, sons e imagens da nossa cultura, personalizando-os ao gosto das identidades e humores dos indivíduos. As redes interactivas de computadores crescem exponencialmente criando novas formas e canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas por ela” (Castells, 2002: 2);

<sup>22</sup> A quantidade de informação que se encontra disponível na World Wide Web (WWW) sobre todos os assuntos que se possam imaginar é de tal forma alargada que muitas vezes o difícil nas operações de consulta reside na escolha dos procedimentos mais adequados para seleccionar a informação melhor, mais completa e fidedigna sobre um determinado assunto – “a web permitiu a grupos de interesse e a projectos na Rede ultrapassarem problemas de tempo-custo associados à caótica busca de informação pré-www: Nesta base, grupos, indivíduos e organizações puderam interagir significativamente com o que se tornou, literalmente, uma vasta rede mundial de comunicação interactiva e individualizada” (Castells, 2002: 463).

<sup>23</sup> “Ao explorar os domínios da actividade e da experiência humana nas estruturas sociais emergentes, chegámos a uma conclusão que nos propõe uma nova leitura do mundo: as funções e os processos dominantes, na Era da Informação, organizam-se, cada vez mais, em torno de redes e isto representa o auge de uma tendência histórica. As redes constituem a nova morfologia das sociedades e a difusão da sua lógica modifica substancialmente as operações e os resultados do processo de produção, experiência, poder e cultura” (Castells, 2002: 605);

<sup>24</sup> “O factor-chave determinante do enquadramento dos tempos presentes é inquestionavelmente a globalização. O processo que lhe está associado tem vindo a desenvolver-se de forma mais acelerada sobretudo no pós-guerra, a partir da segunda metade do séc. XX. O processo de reconstrução da Europa, que ficara, verdadeiramente em escombros, incluiu movimentações de grandes massas populacionais em direcção às grandes cidades, para trabalhar nas indústrias, agora em grande laboração precisamente por causa do processo de reconstrução. Os próprios Estados procuraram também a criação de mecanismos de cooperação entre si, no sentido de encontrarem soluções de entreatajuda no processo de reconstrução e fundamentalmente como forma de evitar a repetição de contextos que pudessem conduzir a flagelos semelhantes (...) No âmbito desta



aprofundamento das relações económicas e de alargamento dos mercados, com o apoio do desenvolvimento e democratização do processo tecnológico de comunicação, e que se tem traduzido numa aproximação de povos e culturas, num efeito de aparente redução da dimensão do planeta (Blainey, 2012)<sup>25</sup>, de alteração dos modelos tradicionais de hierarquia e de poder, que se tornam tendencialmente mais horizontais e fluídos (Friedman, 2005)<sup>26</sup>, e também no desenvolvimento de quadros de competitividade global aos mais diversos níveis, incluindo as próprias relações sociais (Sirkin et al., 2010)<sup>27</sup>.

O mundo do homem parece estar assim a tornar-se cada vez mais pequeno e achatado e as estruturas sociais, culturais e económicas que conhecemos estão, por consequência, a sofrer um profundo processo de reconfiguração e reajuste.

É este quadro, que em traços muito gerais e simplistas parece caracterizar a globalização, que aparenta trazer consigo profundas mudanças sociais, culturais, económicas e até políticas, que consideramos importante e necessário dever ser considerado como pano de fundo para a análise, estudo e compreensão da problemática da corrupção e dos contextos em que as respetivas práticas se desenvolvem, nomeadamente porque, como já se disse, se trata reconhecidamente de uma problemática transversal a todas as sociedades e culturas.

E, como este enquadramento se mostra incontornável, julgamos importante e necessário que façamos o enquadramento da questão da corrupção também em relação a esta vertente, pelas razões que melhor procuraremos explicar adiante. Se, como vimos, a globalização é um processo que possibilita que todos os países e os seus cidadãos possam contactar de forma permanente e sem grandes barreiras uns com os outros, então julgamos que seja natural que os problemas sociais, pela sua natureza, não podem deixar de ser considerados e analisados dentro deste quadro.

---

dinâmica, o mundo assistiu à criação de um número alargado de projectos muito importantes e verdadeiramente globalizantes, no sentido de congregar vontades e propiciar um contexto muito apropriado para a concretização do processo de globalização” (Maia, 2012: 70);

<sup>25</sup> O autor refere-se a este efeito como a diminuição do tamanho do mundo (Blainey, 2012: 12);

<sup>26</sup> “Para onde quer que nos viremos, as hierarquias estão a ser desafiadas pelas camadas mais baixas, ou assumem elas mesmas a sua desconfiguração de estruturas top-down para estruturas mais horizontais e colaboradoras” (Friedman, 2005: 57);

<sup>27</sup> “Globalidade não é um termo novo ou diferente para globalização; é o nome de uma realidade mundial nova e diferente na qual viremos a competir com todos, de toda a parte e por tudo” (Sirkin, Bhattacharya & Hemerling, 2010: 13);

### 1.3 – O problema da corrupção no contexto da globalização

Quanto à problemática da corrupção, que é verdadeiramente o foco deste estudo, importa referir que, pela sua natureza, as práticas que a traduzem encontram-se reconhecidamente associadas às relações económicas, sociais, culturais e políticas, tanto a nível interno no contexto das dinâmicas próprias da vivência social, como a nível externo, nas relações comerciais, económicas e políticas entre as pessoas, as empresas e os Estados. De acordo com Glynn et al. (1997), a dinâmica do processo de globalização, sobretudo ao nível das relações comerciais entre os Estados, contém um potencial enorme para incrementar os índices de corrupção em todos os países<sup>28</sup>, o que, de acordo com os mesmos autores, tem suscitado a necessidade de uma procura intensa de soluções concordantes com este novo enquadramento do problema<sup>29</sup>. Também a ONU (2004) reconhece que a questão da corrupção adquiriu uma importância crescente, enquanto problema decorrente da necessidade de incrementar a qualidade dos serviços prestados e a boa governança na gestão das Administrações Públicas, a partir dos anos 90 com o incremento da dinâmica do processo da globalização<sup>30</sup>.

Entre nós, Morgado & Vegar (2003) confirmam também a existência de um efeito semelhante, quando referem, relativamente aos contextos de desenvolvimento da problemática da corrupção, da criminalidade económica e do branqueamento de capitais, que a internacionalização da economia, das redes e dos canais comerciais que ela estabelece, acabam por ser também aproveitadas para, através delas, se processarem ações de branqueamento de capitais provenientes de práticas criminosas, designadamente da corrupção e de toda a criminalidade organizada<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> “The globalization of the economy is adding new urgency to the corruption problem (...) Corruption has been transformed from a dominantly national or regional preoccupation to an issue of global revolutionary force” (Glynn et al., 1997: 12);

<sup>29</sup> “Campaigns against corruption are, of course, hardly new” (Glynn et al., 1997: 12).;

<sup>30</sup> “In the early 1990s, in the wake of globalization and increased pressures for improving “governing institutions,” development assistance providers began shifting away from traditional (neutral) public administration reform concerns, to also confront more politically sensitive areas that are at the core of good governance. Since then, improving accountability, transparency, and integrity (ATI), as well as fighting corruption, has been a rapidly growing area of assistance” (ONU, 2004: 1);

<sup>31</sup> “Esta é uma criminalidade que aposta na internacionalização, tanto nas suas operações como nas ligações necessárias para que estas se concretizem. As redes existentes operam a nível global, fazendo uso de contactos internacionais a nível de compra ou passagem de produtos, do sistema bancário, e doutras instituições do mercado legal para efeitos de branqueamento dos capitais provenientes do crime” (Morgado & Vegar, 2003: 30);

Aliás, já desde os anos oitenta e noventa, quando começaram a surgir sinais relativamente claros dos previsíveis desenvolvimentos do processo de globalização, que alguns autores começaram a dedicar a sua atenção à análise e estudo das correlações e dos potenciais efeitos sobre a problemática da corrupção. Neste âmbito são de destacar os nomes e os trabalhos de Heidenheimer (1978, 1989), Heidenheimer et al. (1989), Klitgaard (1988), Elliot (1997), Ackerman (1999), Porta & Vannucci (1999), Jonhston (1996, 1997), Kaufmann (1996), Gupta & Abed (2002) e Tanzi (2002). As análises que têm realizado evidenciam que a globalização está a produzir efeitos potenciadores do crescimento do problema das práticas de corrupção, sobretudo da sua internacionalização, em função do efeito já referido de um forte incremento que se tem vindo a registar nas relações comerciais entre os Estados.

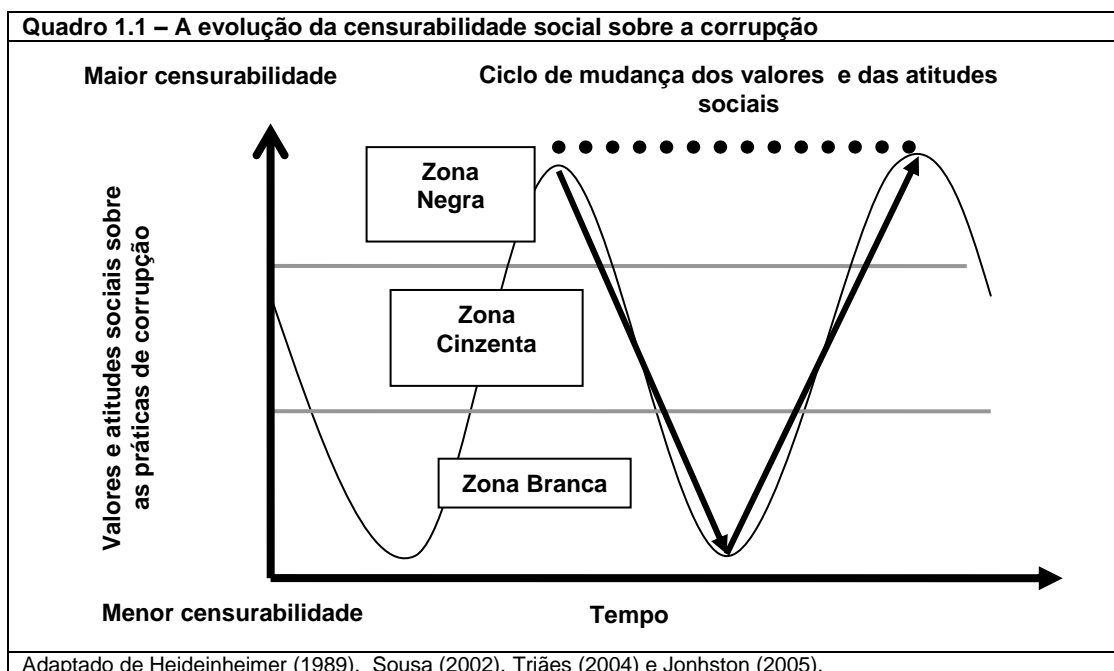
Relativamente a uma relação mais direta entre a dinâmica do processo de globalização e a evolução da problemática da corrupção, importa referir o modelo explicativo de Heidenheimer (1989), depois explorado e aprofundado por autores como Sousa (2002), Triães (2004) ou Jonhston (2005), que procura sistematizar os vários estádios evolutivos das sociedades relativamente à problemática da corrupção. Através dos estudos realizados, Heidenheimer (1989) identifica e caracteriza três formas distintas de as sociedades percecionarem e se relacionarem com o problema da corrupção, em função dos valores e das atitudes sociais partilhadas pelos sujeitos relativamente a um maior ou menor grau de tolerância relativamente a este tipo de práticas. Os três modelos identificados são os seguintes:

- Corrupção branca, correspondente a momentos de evolução social e cultural em que os cidadãos evidenciam sinais de tolerarem de forma mais ou menos unânime as práticas de corrupção. Em sociedades com estas características, a prática de actos de corrupção tende a não ser percecionada como um problema, mas como algo normal, que faz parte dos dia-a-dia das pessoas, que ocorre com grande frequência e relativamente aos quais não se evidenciam grandes sinais de preocupação e, conseqüentemente, onde tendem a não existir grandes cuidados institucionais para o seu controlo;
- Corrupção negra, correspondente a uma situação diametralmente oposta, ou seja, onde os cidadãos partilham de uma forma unânime um conjunto de valores éticos e morais que induzem uma grande censura e preocupação

face às práticas de corrupção. Sociedades com estas características tendem a adoptar medidas estratégicas e mecanismos eficazes de prevenção, controlo e despiste sobre estas práticas e a punir, através da aplicação de sanções, aqueles que comprovadamente as pratiquem;

- Corrupção cinzenta, correspondente a modelos evolutivos intermédios, ou seja a sociedades que se encontrem em processos de transição nos quadros de valores e nas formas de censura social sobre o problema e as práticas que lhes correspondem. Neste tipo de sociedades tende a assistir-se a um discurso social sobre o problema das práticas de corrupção que não se apresenta unânime. Para uns grupos sociais a corrupção e as respetivas práticas são percecionadas como um problema grave que importa corrigir, enquanto para outros grupos, a corrupção e as suas práticas traduzem um problema relativamente importante. Este desfasamento de perspectivas e de discursos entre os vários grupos sociais tem como consequência a necessidade, quase permanente, de ajustar o modelo e o quadro normativo de controlo e de punição sobre estas práticas, muito em função de uma certa dispersão de perspectivas e dos correspondentes argumentos apresentados e sustentados pelos diversos grupos.

A representação gráfica que se segue procura traduzir esquematicamente o modelo descrito.



De acordo com Jonhston (2005), o processo da globalização tem vindo a aproximar os Estados e os povos e a induzir, nos seus quadros de valores, alterações mais ou menos profundas nas formas de conceber o mundo e de equacionar as questões. Relativamente à questão da corrupção, como refere o mesmo autor, estas mudanças dos quadros de valores podem traduzir-se em variações significativas do grau de censurabilidade social sobre as práticas corruptas, quer tornando-as mais censuráveis, quer tornando-as menos censuráveis, no sentido do modelo explicativo do ciclo de mudança dos valores e das atitudes sociais de Heidenheimer (1989).

No mesmo sentido, Poeschl & Ribeiro (2010) consideram que a influência do processo da globalização sobre a problemática da corrupção é inquestionável, na medida em que a abertura aos mercados globais têm suscitado a necessidade de adoção de tratados de cooperação internacional e, através deles, a criação de novos quadros normativos, de novos papéis, de novos conceitos, de novos interesses, públicos e privados, de segmentação cada vez mais diluída e também de novos padrões de ética nas relações entre as linhas do poder e da riqueza<sup>32</sup>.

Por outro lado, e reconhecendo de forma clara que a corrupção é um problema transversal a todos os modelos de organização social e política, Jonhston (2005) acrescenta que este efeito de influência cultural que parece estar associado ao processo da globalização, possa ser um fator que permita o estudo e o aprofundamento dos modelos de organização política que porventura se revelem mais propensos a uma redução do problema, destacando naturalmente o modelo democrático por aparentar ser aquele que, de entre todos, tem apresentado instrumentos que denotam maior eficácia na exposição, controlo e prevenção do problema<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> “A influência da globalização neste processo é indubitável, na medida em que se criam novos papéis e novas regras em consequência da abertura aos mercados globais, da adopção de tratados internacionais e do ingresso das nações em organizações supranacionais. Num mundo economicamente, socialmente e politicamente cada vez mais globalizado, a distinção entre o Estado e a sociedade, os interesses públicos e os interesses privados, as conexões aceitáveis ou inaceitáveis entre o poder e a riqueza, torna-se também mais ambígua” (Poeschl & Ribeiro, 2010: 425);

<sup>33</sup> “While affluent market democracies resemble each other in many ways, poverty and dictatorships come in many varieties – and so does corruption. Responding to these diverse problems is both an analytical and a political challenge: we need to understand and contrasting corruption problems of different societies and emphasize the value of government, politics and substantive “deep



No mesmo sentido e ainda no contexto da dinâmica do processo da globalização, Williams & Beare (1999) verificaram que o efeito de aproximação resultante do incremento das relações entre as pessoas e os Estados, possui, pelo menos, o potencial para promover, em cada país, um processo interno mais ou menos constante de reflexão em torno dos modelos de organização das respetivas estruturas organizativas e dos problemas associados ao seu funcionamento, designadamente da ocorrência de práticas de corrupção e das estratégias mais adequadas para o seu controlo.

Por outro lado, Campos & Giovannoni (2007) e Campos (2009) verificam a importância, sobretudo num quadro de relações tendencialmente mais abertas e francas, dos exemplos positivos que possam ser transmitidos a partir dos países que assumiram e regularam internamente actividades como o lobbying, enquanto fator de incremento da transparência nas relações entre os serviços públicos e os cidadãos, e de prevenção sobre a eventual ocorrência de práticas de corrupção. De acordo com os autores, estes exemplos de boas práticas podem pelo menos contribuir para induzir a reflexão juntos dos países com os quais se relacionam, ajudando-os a encontrar e adotar estratégias e soluções de natureza idêntica, ou pelo menos que nelas se possam inspirar. Ainda segundo os autores, as práticas de corrupção e os procedimentos de lobbying têm, na sua génese, objetivos muito idênticos, que passam pela capacidade de os cidadãos apresentarem argumentos junto dos serviços da administração tendentes a influenciar a decisão administrativa em seu favor ou em favor das suas pretensões. A grande diferença entre estas duas realidades reside no facto de uma delas estar regulamentada – a de lobbying –, obedecendo a critérios legais previamente definidos, sendo, por isso mesmo, mais transparente, controlável e passível de ser auditada, enquanto a outra – a prática de corrupção – por ser ilegal, opaca e silenciosa, tende a ficar fora de qualquer tipo ou forma de controlo.

Num estudo de análise das correlações entre os índices de participação na dinâmica da globalização e de corrupção de diversos países, Das & DiRenzo (2009) verificam que, numa fase inicial, quando os países começam a ser afectados pelos efeitos da globalização, os índices de corrupção que apresentam tendem a aumentar, uma vez que o incremento das relações económicas e comerciais com o

---

democratization”, if the benefits of global political and economic change are to be more justly shared” (Johnston, 2005: 2);

exterior tende a fazer crescer o número de oportunidades para a ocorrência deste tipo de práticas. Porém, à medida que esse quadro de relacionamentos económicos e comerciais se desenvolve, assiste-se a uma redução gradual desses índices, uma vez que esses mesmos países tendem a aderir a processos de cooperação internacional de luta e prevenção contra a corrupção, que lhes permitem adoptar estratégias e políticas internas mais adequadas de controlo do problema. Todavia os autores acrescentam que algumas vezes a adesão a estes processos de cooperação internacional resulta mais de alguma pressão que tende a ser exercida nesse sentido pelos países com os quais estabelecem relacionamentos de natureza comercial e económica, do que propriamente por um processo de adesão espontânea.

De uma forma ou de outra e tendo em vista o lançamento de sementes estratégicas para a prevenção e o controlo do problema da corrupção, os relatórios que nos últimos anos têm sido divulgados pelas principais instâncias internacionais com ação mais ou menos focada nesta problemática, têm colocado precisamente em evidência alguma preocupação na necessidade de os Estados produzirem ou fomentarem a produção de estudos tendentes à caracterização dos contextos em que ocorrem as práticas de corrupção e, ao mesmo tempo, na necessidade de, a partir dos resultados de tais estudos, definirem ou lançarem estratégias para o seu controlo, tanto a nível interno, como a nível internacional, ou seja a nível das relações com outros Estados. Entre os organismos que têm evidenciado estas preocupações, contam-se por exemplo a ONU (1998, 2004, 2005), a OCDE (2007), ou o Banco Mundial (1997, 2000, 2004, 2007).

Depois de termos procurado passar em revista os potenciais efeitos, positivos ou negativos, que o processo de globalização apresenta sobre o problema da corrupção, uma questão subsiste ainda no nosso espírito. Como vimos, o processo de globalização, pela mecânica própria que possui e do qual procurámos esboçar aqui as principais características, tende a universalizar os problemas e as perspectivas explicativas que sobre eles existam, sobretudo ao nível dos discursos e das soluções apresentadas para o respetivo controlo.



Neste sentido e em concordância com as perspectivas críticas de certa forma suscitadas por Singer (2004), Stiglitz (2002) ou Johnston (2005)<sup>34</sup>, apesar de todos os potenciais benefícios que têm sido reconhecidos no processo de globalização, ele não deixa de conter lados nebulosos ou pelo menos ainda pouco explorados. Efetivamente e para lá dos diversos aspectos mencionados, o processo e a dinâmica da globalização não deixa de ser também, em si mesmo, um discurso. Tal como o objeto a que se refere, este discurso apresenta-se também global e globalizante, no sentido em que tende a olhar para o mundo de forma uniforme, como se tudo fosse efetivamente igual em todo o lugar. Nesta medida parece estar a produzir um efeito de ofuscar, ou mesmo a apagar, as particularidades próprias que os problemas sociais, económicos, políticos e culturais apresentam em cada região, sociedade ou cultura. Um discurso global e globalizante, como o caracterizamos, corre por isso mesmo o risco de não deixar que se vejam as particularidades locais dos problemas.

Neste ponto focamos a perspectiva defendida por Friedman (2005), ao verificar que, pela sua natureza, o processo de globalização representa de facto uma janela de oportunidades para a busca de soluções mais eficazes para a resolução de muitos dos problemas do mundo. Porém essas potencialidades não podem nem devem ser anuladas pelo simples facto de a abordagem dos problemas se concretizar unicamente segundo uma perspectiva global.

A corrupção, como se procurou evidenciar, tende a ser um problema global, que parece estar presente em todos os contextos culturais. Apesar de aparentar uma capacidade de resiliência que a torna capaz de subsistir no tempo, de se adaptar à própria evolução das sociedades, como se de uma doença incurável se tratasse, como refere Klitgaard (1998), importa que os Estados tomem medidas que permitam pelo menos a manutenção do problema em aceitáveis índices de controlo<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> “We need to understand the contrasting corruption problems of different societies, and to emphasize the value of government, politics, and substantive “deep democratization”, if the benefits of global political and economic change are to be more justly shared” (Johnston, 2005: 2);

<sup>35</sup> “Like illness, corruption will always be with us. But as this sad fact does not keep us from attempting to reduce disease, neither should it paralyse efforts to reduce corruption. Corruption involves question of degree. Countries and agencies have more and less corruption, and various kinds of illicit behaviour are more and less harmful. We can do better in controlling corruption” (Klitgaard, 1998, 7);

A corrupção traduz práticas inadequadas e censuráveis, no contexto social e cultural onde ocorrem, sobre o funcionamento dos serviços e dos contratos de natureza pública, como refere Klitgaard (1998)<sup>36</sup>. Porém e apesar de apresentar um conjunto de características mais ou menos comum a todos os contextos onde se verifica, como referem Williams & Doig (2007), Hussman & Hechler (2008), Mutebi (2008) ou Heeks (2011)<sup>37</sup>, o problema da corrupção não deixa de se manifestar com particularidades muito próprias e de produzir efeitos diferentes relativamente a cada contexto de organização económica, social, cultural e política, como sustenta Klitgaard (1988)<sup>38</sup>. Será fundamentalmente por esta razão que importará que as estratégias e as políticas públicas de controlo da corrupção sejam definidas em função das características de contexto onde o problema ocorre, como refere Heeks (2006 e 2011)<sup>39</sup>. De outra forma, as estratégias alicerçadas unicamente nas características genéricas, uniformes e transversais do problema e muito em concordância com a visão das sociedades mais desenvolvidas, sobretudo do mundo ocidental, como refere Johnston (2005)<sup>40</sup>, correm algum risco de surtir pouca ou mesmo nenhuma eficácia nalguns países, uma vez que, em determinados contextos sociais, económicos, políticos ou culturais, podem estar a ser aplicadas com base em pressupostos de realidades que concretamente não sejam as que existem<sup>41</sup>. É a questão do desfasamento<sup>42</sup> entre o desenho das estratégias e das medidas

<sup>36</sup> “The majority of countries and cultures decry most instances of bribery, fraud, extortion, embezzlement, and most forms of kickbacks on public contracts” (Klitgaard, 1998: 4);

<sup>37</sup> “Williams & Doig (2007), Hussmann & Hechler (2008), Mutebi (2008) e Heeks (2011) verificaram que na maior parte dos casos onde foram implementadas estratégias anti-corrupção, elas acabaram por não ter o êxito que se pressupunha e que presidiu à sua aplicação, muito em resultado de não terem sido devidamente ajustadas às características próprias do contexto a que se destinavam – “Designing smaller, separate initiatives rather than attempting a single, one-size-fits-all design” (Heeks, 2011: 4);

<sup>38</sup> “What is corruption in one society may not be in another (...) some of the activities most praised in capitalist economies – private investment, trading and re-trading, accumulating resources – may be called “corrupt” in a communist system (...) What is lawful, and therefore what is unlawful, depends on the country and culture in question” (Klitgaard, 1998: 3);

<sup>39</sup> “Most Anti-corruption initiatives fail because of over-large “designreality gaps”; that is, too great a mismatch between the expectations built into their design as compared to on-the-ground realities in the context of their deployment. Successfully implemented initiatives find ways to minimize or close these gaps. Unsuccessful initiatives do not” (Heeks, 2011: 1);

<sup>40</sup> “Developing societies are expected to attain levels of transparency and probity that advanced societies took many decades to reach, and to do so while competing in world markets and undergoing political transformation. Compounding the problem has been as “one size fits all” view of corruption as consisting essentially of bribery, varying only in degree across societies, and of reform as the process of making developing societies more like the West” (Johnston, 2005: 1);

<sup>41</sup> “The larger the gap between design and reality, the greater the risk of failure” (Heeks, 2001: 2);

<sup>42</sup> A este desfasamento de desenho e implementação das medidas anticorrupção é designado pelos autor como “design-reality gap” (Heeks, 2011: 2);

anticorrupção e a realidade concreta onde são aplicadas, como é também sustentado pela ONU (2004)<sup>43</sup>. Em complemento, a ONU (2004) sustenta ainda que qualquer abordagem sobre o problema deve ser holística, ou seja incluir diversos saberes e diversos ângulos de abordagem, de forma a permitir um conhecimento tão rico quanto possível relativamente ao contexto que se estuda e onde o problema se desenvolve<sup>44</sup>.



Para finalizar este ponto, importa que se refira ainda que a dinâmica comunicacional que caracteriza a globalização se tem revelado em elemento primordial para tornar o tema da corrupção num dos principais tópicos da agenda social da atualidade, como demonstrámos em estudo anteriormente realizado<sup>45</sup> (Maia, 2008).

<sup>43</sup> “There is no one model to fight corruption, and although “best practices” exist and can provide guidelines, they are not automatically applicable to any one country’s specific context” (ONU, 2004: 6);

<sup>44</sup> “An integrated and holistic approach, which targets key institutional reforms, as well as culture change, is required” (ONU, 2004: 6);

<sup>45</sup> Tal como a corrupção, estamos convictos que muitos outros problemas sociais se têm transformado em tópicos do discurso da agenda social graças à lógica de ampla e célere divulgação de informação propiciada pela globalização. Podemos identificar entre estes problemas a título de



Os mecanismos de promoção de um qualquer problema social em tópico de agenda pública parecem ser fatores importantes para que as sociedades adquiram uma espécie de consciência social ou colectiva relativamente a esses mesmos problemas e, em consequência, para criar plataformas de reflexão que permitam delinear estratégias e adotar mecanismos tendentes ao respetivo controlo.

Apresentadas que estão as principais linhas de enquadramento da problemática da corrupção no contexto e na dinâmica do processo da globalização, vejamos no ponto que se segue a evolução da forma como as sociedades têm conceptualizado o problema ao longo das últimas décadas.

---

exemplo, a violência doméstica, o abuso sexual de crianças, as redes internacionais de tráfico de seres humanos, etc.;



## 2 – O conceito de corrupção

### 2.1 – A evolução da perceção sobre o problema da corrupção

De uma forma gradual, o modelo de organização política e administrativa baseado nos ideais, depois transformados em princípios, da liberdade e da igualdade do ser humano e de democracia, enquanto modelo de organização política, acabou por ser adotado em todos os Estados, sobretudo da Europa, bem assim como nos países mais desenvolvidos, apesar da subsistência de algumas nuances naturais, sobretudo de raiz cultural, que se verificam entre os diversos países. O modelo democrático é aquele que vigora em todo o espaço do continente europeu, sobretudo depois da queda do muro de Berlim e da derrocada do bloco de Leste (Porta & Mény, 1995)<sup>46</sup>.

Porém, todo este movimento evolutivo, marcado pelo aprofundamento dos ideais democráticos como se referiu, tem revelado possuir algumas vertentes que não podem deixar de ser consideradas mais sombrias, como é seguramente a da corrupção. Esta evolução de abertura a soluções democráticas e a contextos de gradual incremento da liberdade de expressão, tem suscitado, em paralelo, como sustenta Thompson (2000)<sup>47</sup>, o aparecimento, na maior parte das situações através da comunicação social e sob a forma de escândalos<sup>48</sup>, de notícias de alegadas práticas daquelas natureza, envolvendo nomes de políticos, de governantes, de líderes de grandes grupos e interesses económicos e as relações suspeitas entre os grandes contratos de obras públicas e os processos de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, como é referido por Ackerman (2002).

---

<sup>46</sup> “A queda do muro de Berlim e a derrocada do socialismo vieram rematar a evolução do depois decénios marcados pela “marcha triunfal” da democracia, isto é, da forma de governo dominante no mundo ocidental” (Porta & Mény, 1995: 9);

<sup>47</sup> “Corruption can give rise to scandal, and some of the most important and consequential scandals have been based on charges of corruption” (Thompson, 2000: 29);

<sup>48</sup> “Today scandal is often associated with corruption and bribery, so much so that these concepts may now be seen inextricably linked. But these concepts are, in fact, quite different, and the relations between them are complex and contingent” (Thompson, 2000: 28);



Por outro lado e de acordo com Porta & Mény (1995)<sup>49</sup> e Paixão (2010)<sup>50</sup>, o discurso mediático associado à divulgação de tais notícias tem-se apresentado como um dos principais fatores de edificação de uma perceção e discurso social negativos relativamente às elites política e empresarial e também sobre a credibilidade das instituições públicas e a capacidade efetiva dos mecanismos de justiça na sua ação de controlar o problema, nomeadamente através da aplicação de sanções efetivas (Pujas, 1999), fenómeno que ocorre também em Portugal, como tivemos oportunidade de verificar em estudo realizado anteriormente (Maia, 2008).

Aliás, a forma como o problema tem sido encarado nas últimas décadas pelas sociedades e pelo próprio poder político, muito em resultado dessa perceção traduzida por um discurso social negativo, complementado por sinais de grande inconformismo e também, porque não referi-lo, por uma certa perspectiva suscitada pelas ciências sociais relativamente às explicações e aos diversos ângulos de abordagem sobre o problema, tem vindo a contribuir para a procura de soluções de maior eficácia relativamente ao desenho de estratégias e adoção de medidas mais eficazes de controlo e repressão deste tipo de práticas.

Todavia, por inexistência de indicadores que nos permitam fazer análises evolutivas e comparativas com grandes critérios de objetividade, por manifesta ausência de elementos muito concretos, sobretudo relativamente ao passado, julgamos não existirem grandes condições para se aferir se as sociedades de hoje apresentam índices efetivos de práticas de corrupção de dimensão superior, inferior ou idêntico aos do passado. Tem sido precisamente o fator liberdade de expressão, sobretudo quando opera em contextos de democracia e de independência face ao poder económico – onde tende a ser mais efetivo, como se referiu – que tem permitido que, com outra facilidade, algumas destas práticas sejam trazidas para a luz do dia e contribuam gradualmente para colocar o problema na ordem do dia da agenda pública dos Estados e, correlativamente, na agenda política dos respetivos governos e na aquisição de uma espécie de consciência social crítica sobre ele (Giglioli, 1996).

---

<sup>49</sup> “Nas democracias, os repetidos escândalos colocam em dúvida a probidade das elites burocráticas e sobretudo políticas” (Porta & Mény, 1995: 10);

<sup>50</sup> “O fim de uma carreira política, o impacto negativo na imagem, ou o envolvimento em processos judiciais são algumas consequências que um escândalo político pode trazer ao seu protagonista e à organização política a que pertence” (Paixão, 2010: 181);



Se olharmos de relance para a forma como o problema da corrupção tem sido encarado sobretudo pelas sociedades dos países europeus, verificamos, através de Porta & Meny (1995), como nos anos sessenta e setenta eram esporádicas as notícias que surgiam na comunicação social relativamente a ocorrência de práticas desta natureza, bem como relativamente à própria problemática da corrupção enquanto problema hipotético. Para lá de escassa, a informação sobre tais práticas era pouco frequente e muito pouco aprofundada, traduzindo-se por isso num fator que contribuía para a edificação de uma perceção do problema que se caracterizava com contornos de uma censurabilidade social tendencialmente baixa. As práticas de corrupção eram fundamentalmente associadas a sociedades em inferiores estados de desenvolvimento. Por essa razão, quando ocorriam nos países mais desenvolvidos, eram apenas olhadas como soluções pontuais a que os sujeitos recorriam para contornar alguma ineficácia dos serviços e dos procedimentos administrativos. De acordo com esta perspetiva mais funcionalista da questão, a análise do problema não se suscitava tanto em termos de contrariar o quadro de valores sociais e morais partilhados pela sociedade, mas sobretudo, como se referiu, como soluções pontuais alternativas que os sujeitos se viam na contingência de ter de adotar para *lubrificar* os mecanismos *perros* ou *enferrujados* dos aparelhos burocráticos dos serviços da Administração Pública (Porta & Mény, 1995)<sup>51</sup>.

Depois, já no decurso dos anos oitenta e noventa, de certa forma como efeito do aprofundamento da liberdade de imprensa e do mediatismo dos casos de corrupção, traduzido pelo incremento do número de notícias de suspeição de ocorrência de atos com esses contornos, a perspetiva sobre o problema sofreu alterações. A questão da corrupção entrou gradualmente e de forma definitiva para o centro das agendas e dos discursos sociais das sociedades dos países mais desenvolvidos (Johnston, 2005)<sup>52</sup>. A corrupção deixou de ser percecionada apenas

---

<sup>51</sup> “A análise funcionalista, em particular nos anos sessenta e setenta, procurou esquecer as conotações morais e os juízos de valor sobre a corrupção para se limitar à contribuição que a corrupção poderia trazer a sistemas burocráticos bloqueados. Tal como a escola da sociologia das organizações tinha mostrado que, em França, a “sociedade bloqueada” funcionava graças a práticas generalizadas de arranjos entre agentes, a escola funcionalista americana sublinhava as vantagens de uma certa dose de corrupção nos países socialistas ou nos países subdesenvolvidos: a corrupção era o “lubrificante” necessário para fazer girar as rodas perras ou enferrujadas” (Porta & Mény, 1995: 10);

<sup>52</sup> “After generation during which drew very little interest from scholars and policymakers, the issue of corruption shot back up the international policy agenda in the early 1990s. Possible reasons for this include, inter alia, the end of the cold war, which both reduced the geopolitical importance of many corrupt regimes and intensified pressures upon aid and lending budgets; growing global



como um problema das sociedades menos desenvolvidas – como um problema dos outros –, para ser assumida como uma problemática transversal a todas as sociedades, ou seja como uma questão que também marcava as sociedades ditas mais desenvolvidas.

A perda de credibilidade e da relação de confiança dos cidadãos relativamente aos modelos de organização política, aos partidos políticos e sobretudo aos seus líderes começava a evidenciar-se de forma gradual, como referem Porta & Mény (1995), Ackerman (1999), Morgado & Vegrar (2003) e Johnston (2005)<sup>53</sup>, que explicam o aparecimento desta nova perspetiva sobre a questão da corrupção sobretudo a partir de dois elementos muito concretos:

- Por um lado, o processo de desenvolvimento e aprofundamento das democracias, que induziu o crescimento dos partidos políticos, que se tornaram estruturas mais pesadas e complexas, a necessitar de quantias monetárias cada vez mais avultadas para o financiamento dos orçamentos associados à sua ação, sobretudo nos momentos em que suportam as campanhas eleitorais<sup>54</sup>;
- Por outro lado, estas décadas correspondem também ao incremento do papel e da ação preponderante dos media, por estarem cada vez mais despertos para a importância do problema e, nessa medida, por procurarem conhecer e divulgar informações associadas a práticas e relacionamentos menos claros entre as esferas política e empresarial, no âmbito dos grandes contratos do Estado e das grandes obras públicas, correspondendo muitas dessas notícias a situações encapotadas de financiamento dos partidos políticos<sup>55</sup>.

---

competition among firms, capital managers, and countries seeking investment, which made it difficult to justify corruption as an “overhead expense” (Johnston, 2005: 5);

<sup>53</sup> “There has also been a sense that corruption itself is growing rapidly. As suspect regimes lost their ideological cover and other countries moved toward democracy and open markets, many scandals came light – some new and others of longer standing” (Johnston, 2005: 5);

<sup>54</sup> O crescimento dos partidos políticos é para Morgado & Vegrar (2003) um dos principais fatores explicativos do incremento dos sinais de corrupção nos sistemas democráticos europeus;

<sup>55</sup> Para o crescente número de casos trazidos a público pelos media a partir dos anos oitenta e noventa, certamente que muito terá contribuído o facto de o jornalismo ter passado a exercer a sua actividade informativa numa base de maior liberdade de imprensa, de se ter liberto de alguma dependência relativamente aos poderes económico e político e também por ter passado a assumir novas formas de exercer a sua ação de recolha de informação, designadamente através do “desenvolvimento de um jornalismo mais incisivo, de investigação à americana, que permitiu

## 2.2 – A corrupção como problema da administração do Estado

Ackerman (2002) refere que o problema da corrupção representa uma tensão entre os valores públicos, colectivamente sustentados e afirmados, e a prevalência de atitudes tendencialmente egoístas apresentadas por algumas pessoas, que se traduzem em opções que salvaguardam os interesses pessoais em detrimento dos interesses coletivos e portanto em confronto com aqueles valores. As práticas de corrupção representam sempre, para quem opta por elas, uma confrontação entre os valores altruístas defendidos sociedade e os valores e interesses particulares, traduzindo a opção por estes em detrimento daqueles<sup>56</sup>. A mesma autora descreve a corrupção também como um problema com dimensões de natureza económica, cultural e política, que se traduz numa limitação ao desenvolvimento e crescimento sustentado de uma sociedade, sobretudo para aquelas que apresentam elevados índices de ocorrência da sua prática, e que tende a gerar efeitos de aprisionamento de uma adequada governação de um Estado (Ackerman, 1999).

Para outros autores, como Johnston (2005)<sup>57</sup>, o problema da corrupção relaciona-se diretamente com a confiança, envolvendo o exercício inadequado dos poderes públicos. Traduz-se em ações deliberadamente praticadas pelos funcionários, que desvirtuam a ação e o sentido do interesse público e causam prejuízos ao património público, em troca de benefícios ilegítimos, geralmente monetários, a interesses privados (do funcionário e daqueles que o corrompem). Complementarmente, Ward (1989) e Robison (1998) referem que a corrupção, nomeadamente quando verificada em grande escala a nível político, tem sido

---

revelar os ângulos obscuros da política e mobilizar a opinião pública”, como referem Porta & Mény (1995: 12).

<sup>56</sup> Para esta autora o homem, enquanto detentor do poder de decisão está verdadeiramente no cerne do problema das práticas de corrupção, apesar de poder aceitar-se a explicação de raiz cultural – “obviamente, diferenças subtis na cultura e nos valores básicos existem em todo o mundo. Mas há um móbil humano, que é simultaneamente universal e central, para explicar as experiências divergentes dos diferentes países. Este móbil é o interesse próprio, incluindo o interesse de bem-estar da própria família e dos seus pares. Os críticos chamam-lhe ambição. Os economistas chamam-lhe maximização do serviço público. Qualquer que seja o rótulo, as sociedades diferem na maneira como canalizam os seus próprios interesses. A corrupção endémica sugere que existe um fracasso generalizado em canalizar esses interesses próprios para fins produtivos” (Ackerman, 2002: 20);

<sup>57</sup> “Corruption involves the abuse of a trust, generally one involving public power, for private benefits which often, but by no means always, comes in the form of money” (Johnston, 2005: 11);

também identificada como um fator de constrangimento ao desenvolvimento e à modernização dos Estados, na medida em que, de acordo com Mauro (1997), coloca permanentemente em causa a estabilidade política dos governos e o desenvolvimento sustentável das economias dos países.

A noção de corrupção tem estado desde sempre associada à ocorrência de práticas incorretas, resultantes de decisões deliberadamente tomadas por aqueles que as praticam, que colocam em causa o sentido, no todo ou em parte, do interesse geral, desvirtuando a ação dos serviços e das funções de interesse coletivo.

Em regra, a corrupção é assumida essencialmente como um problema que ocorre no contexto da atividade do Estado, mais concretamente dos serviços públicos que lhe dão forma, nas suas relações com a sociedade, como referem Porta & Mény (1995)<sup>58</sup>, Klitgaard (1998)<sup>59</sup>, Ackerman (2002)<sup>60</sup>, Johnston (2005)<sup>61</sup> ou Sousa (2011)<sup>62</sup>. Para estes autores, os atos de corrupção traduzem atuações desajustadas e inadequadas, quer em termos internos, através de actos intencionais que desvirtuam o adequado funcionamento e a boa gestão interna dos serviços, lesando os seus interesses e património em benefício dos funcionários prevaricadores, quer em termos externos, nas suas relações com os particulares, cidadãos interessados

---

<sup>58</sup> “A corrupção pode, portanto, ser primeiramente definida como uma troca clandestina entre dois “mercados”, o “mercado político e/ou administrativo” e o mercado económico e social. Esta troca é oculta, pois viola normas públicas, jurídicas e éticas e sacrifica o interesse geral a interesses privados (pessoais, corporativos, partidários, etc.). Por fim, esta transacção que permite a agentes privados ter acesso a recursos públicos (contratos, financiamentos, decisões, ...), de maneira privilegiada e obliqua (ausência de transparência e de concorrência) fornece aos agentes públicos corrompidos benefícios materiais presentes ou futuros para si mesmo ou para a organização de que são membros” (Porta & Mény, 1995: 13);

<sup>59</sup> “Yet corruption is an issue of first-order importance. Illicit practices are widespread in the developing countries. Obviously it is difficult to generalize, but corruption by public officials probably constitutes one of the three or four most harmful problems facing third world governments. The harm is hard to measure (...) it is economic as well as political, moral as well as material” (Klitgaard, 1998, 6);

<sup>60</sup> “Funcionários corruptos distorcem as escolhas no sector público para gerar grandes rendimentos para si próprios e para produzir políticas públicas ineficientes e desiguais. Os governos produzem demasiados projectos errados e gastam demais mesmo em projectos que parecem fundamentalmente necessários” (Ackerman, 200: 629);

<sup>61</sup> “I define corruption as the abuse of public roles or resources for private benefits, but emphasize that “abuse”, “public”, “private”, and even “benefit” are matters of contention in many societies and of varying degrees of ambiguity in most” (Johnston, 2005: 12);

<sup>62</sup> “Entende-se geralmente por corrupção o abuso de funções por parte de eleitos, funcionários públicos ou agentes privados, mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para prática de qualquer ato ou omissão contrários aos deveres, princípios ou expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam, com o objetivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada, para um determinado indivíduo ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum” (Sousa, 2011: 17);

nos serviços desenvolvidos pelas entidades e organismos da Administração Pública, quando ocorrem subornos, igualmente lesivos dos interesses e património público bem como do princípio da igualdade no tratamento dos particulares, e benefícios inapropriados, quer para o funcionário que se deixa corromper, quer para o particular que o corrompe.

### 2.3 – A concetualização da corrupção

A corrupção corresponde desde logo a um conceito jurídico, que traduz, na letra da lei penal, as características que uma ação deve preencher para poder ser considerada como uma prática dessa natureza, e que permite definir e aplicar a pena correspondente a todos aqueles relativamente aos quais se demonstre terem praticado atos com essas características. No caso de Portugal, como melhor se poderá verificar no anexo 1, o crime de corrupção (a formulação jurídica do conceito de corrupção) traduz as práticas de suborno sobre os funcionários dos serviços da Administração Pública ou que alguma forma tenham funções de natureza pública.

Todavia existe também o denominado conceito sociológico de corrupção, que é o que na maioria dos casos é utilizado nos estudos realizados pelas ciências sociais. Trata-se de um conceito que se alicerça muito na perceção social sobre o problema, sendo por isso muito mais alargado do que o conceito jurídico, na medida em que enquanto aquele traduz apenas os contornos que concretamente devem caracterizar um determinado quadro factual, este traduz uma avaliação, um juízo crítico de censura social e moral, sobre um determinado sentido que pode ser tomado relativamente a diversas tipologias de ações. O conceito sociológico da corrupção tem-se desenvolvido fundamentalmente em torno da noção do exercício abusivo de poderes, públicos ou privados, para alcançar benefícios particulares, próprios ou de terceiros, como é definido por exemplo por Klitgaard (2008)<sup>63</sup> ou pela OCDE (2008)<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> “Corruption can be defined as the misuse of office for personal gain. The office can be a public office, or it can be any position of power, including the private sector, non-profit organizations, even university professors. Corruption encompasses bribery, extortion, and many kinds of fraud. (...) corruption occurs more readily in certain institutional, political, and cultural settings” (Kiltgaard, 2008: 2);

<sup>64</sup> “One frequently-used definition that covers a broad range of corrupt activities is the abuse of public or private office for personal gain” (OCDE, 2008: 22);

Há autores para os quais a noção de corrupção se associa fundamentalmente a um desempenho abusivo de poderes funcionais, de natureza essencialmente política e pública, em benefício particular, próprio e de terceiros, como os intermediários (Hasker et al. 2008)<sup>65</sup>, e geradores de prejuízos sobre o património e os valores a administrar ou a salvaguardar, como é reconhecido por Tanzi (1998)<sup>66</sup>, Heeks (1998)<sup>67</sup>, Mény & Sousa (2001)<sup>68</sup>, Ackerman (2002)<sup>69</sup>, Bjornskov (2003)<sup>70</sup>, Morgado & Vegar (2003)<sup>71</sup>, Sousa (2011)<sup>72</sup>. A ONU (2004) considera inclusivamente que a noção de corrupção pode ser estendida ao setor privado<sup>73</sup>.

As práticas de corrupção frequentemente noticiadas, sobretudo a partir da mediatização de algumas investigações (Maia, 2008), têm permitido que os cidadãos e a sociedade em geral estejam mais esclarecidos e fundamentalmente

<sup>65</sup> “The presence of intermediary agents change the amount of corruption” (Hasker et al., 2008: 103);

<sup>66</sup> “The most popular and simplest definition of corruption is that is the abuse of public power for private benefit” (Tanzi, 1998: 564);

<sup>67</sup> “Public servants were seen as sometimes making decisions in their own interests rather than in the interests of the public” (Heeks, 1998: 2);

<sup>68</sup> “Traditionally, the largest group of political scientists has opted for a definition focusing on those practices/behaviors that violate the legal / formal standards regulating public services” (Mény & Sousa, 2001: 2824);

<sup>69</sup> “Todos os Estados sejam benevolentes ou repressivo, controlam a distribuição de lucros valiosos e a imposição de custos concretos. A distribuição destes lucros e custos está geralmente sob controlo de funcionários públicos que têm um poder discricionário. Os indivíduos privados e as empresas que precisam de obter um tratamento favorável, podem estar dispostos a pagar para o obter. Os pagamentos são corruptos se são feitos ilegalmente a agentes públicos com o objetivo de obter um favor ou evitar um custo. A corrupção é um sintoma de que qualquer coisa correu mal na condução de um Estado. As instituições designadas para governar a inter-relação entre o cidadão e o estado são usadas em vez disso para enriquecimento pessoal e para a provisão de lucros para o corrupto” (Ackerman, 2002: 27);

<sup>70</sup> “Corruption is often defined as the misuse of public office for private gains” (Bjornskov, 2003: 2);

<sup>71</sup> “Ao provocar fenómenos de caciquismo e compadrio na Administração Pública, impede o princípio da igualdade. Ao actuar no mercado com métodos ilegais e ocultos, alimenta a concorrência desleal. Ao apresentar ao fisco rendimentos fictícios, ou subtraindo-os à partida, impede qualquer esforço de justiça fiscal, e a justa repartição da riqueza” (Morgado & Vegar, 2003: 29);

<sup>72</sup> “A definição penal da corrupção representa um parte fundamental da realidade da corrupção, que diz respeito a um número bem limitado de práticas e comportamentos reprováveis, quer pelas elites políticas quer pela opinião pública em geral. Do ponto de vista criminal, trata-se de um comportamento voluntário que lesa um bem tutelado pelo Direito, portanto, passível de uma pena repressiva (prisão, multa, perda de mandato, inelegibilidade, exclusão de actuação em mercados públicos, etc.) aplicáveis ao(s) infractor(es) mediante um processo judicial (...) De um modo geral, os bens jurídicos lesados são a transparência e legalidade dos processos, a igualdade de acesso, a concorrência leal, a justa redistribuição de riqueza, etc. Ao contrário dos bens jurídicos individuais, mais facilmente identificáveis e protegidos, os bens jurídicos macrossociais são de natureza abstracta, de difícil identificação, e menos protegidos na tradição jurídica portuguesa” (Sousa, 2001: 19);

<sup>73</sup> “The misuse of public power, office or authority for private benefit – through bribery, extortion, influence peddling, nepotism, fraud, speed money or embezzlement. Although corruption is often considered a sin of government and public servants, it also prevails in the private sector” (ONU, 2004: 2);

despertos para o problema e para questionar a eficácia do funcionamento dos sistemas políticos e democráticos em que se encontram inseridos. Só a partir deste novo enquadramento da questão é que parece poder ser assumido que as sociedades tenham efetivamente começado a perspetivar o problema da corrupção como um problema seu, que corresponde a práticas eticamente censuráveis, que contrariam e colocam em causa os valores morais em que dizem acreditar e nos quais se fundamenta a própria organização social de que fazem parte. Por esta razão se passou a aceitar a noção de que as práticas de corrupção contribuem para minar, de forma violenta, os fundamentos do Estado de direito democrático, e conseqüentemente as relações de confiança dos cidadãos sobre as instituições e uns sobre os outros (Porta & Mény, 1995; Braithwaite, 1998; Porta & Vanucci, 1999; Ackerman, 1999 e 2002; Seligson, 2003; Morgado & Vegar, 2003).

Seligson (2003) vai um pouco mais longe ao sustentar precisamente que uma das razões mais importantes para a necessidade de se realizarem estudos tendentes a um melhor conhecimento do problema da corrupção e das práticas que lhe estão associadas reside no impacto que possam apresentar relativamente à estabilidade dos sistemas políticos de raiz democrática. As práticas de corrupção consubstanciam-se numa força de enorme desgaste sobre o vínculo de confiança, que é um dos grandes alicerces que suportam toda a arquitetura do modelo democrático. De acordo com o autor, este vínculo de confiança deve caracterizar o relacionamento entre os cidadãos uns com os outros e entre os cidadãos e as elites, designadamente a elite política de liderança do Estado<sup>74</sup>.

Refere ainda o mesmo autor que os cidadãos que integram sociedades que se encontrem expostas a elevados índices de corrupção durante longos períodos de tempo, tendem a denotar sinais de perda de confiança nos relacionamentos que estabelecem uns com os outros, e também no relacionamento com as instituições. Com o decurso do tempo, estes contextos suscitam o aparecimento de situações de focos de instabilidade política, que, no limite, podem mesmo vir a traduzir-se na derrocada do regime democrático<sup>75</sup>.

Aliás, Braithwaite (1998) argumenta mesmo que a confiança é um bem escasso nas sociedades dos nossos dias, nomeadamente em contextos sociais marcados por

---

<sup>74</sup> Conforme Seligson (2003: 79);

<sup>75</sup> Conforme Seligson (2003: 85);

graves problemas de pobreza aliados a elevados índices de corrupção<sup>76</sup>. Também Porta & Vanucci (1999) argumentam que o aumento da perceção dos índices de corrupção contém o potencial para incrementar os sentimentos de desconfiança e insatisfação geral dos cidadãos relativamente à classe política, às instituições, nomeadamente às de natureza pública, e aos governantes<sup>77</sup>.

Ackerman caracteriza a problemática da corrupção como o conjunto de comportamentos desonestos e delituosos que desvirtuam o sentido e o alcance das funções próprias do Estado, que na prática devem ser asseguradas pelas entidades da administração pública. Através de tais práticas, proporcionam-se ganhos privados ilícitos e ilegítimos tanto a funcionários de tais entidades, como aos cidadãos beneficiários das correspondentes decisões administrativas, e viola-se a confiança dos demais cidadãos – ou seja da sociedade – sobre os funcionários, sobre os serviços da administração pública e também sobre os próprios políticos, uma vez que nalgumas situações são eles próprios os alegados corruptos e noutras, poucos sinais transmitem de querer efetivamente inverter o quadro do problema (Ackerman, 1999 e 2002).

Se inicialmente, até aos anos sessenta e setenta como se viu, a corrupção era uma questão predominantemente associada aos países e às regiões mais pobres do globo, correspondendo as suas práticas a formas de desbloquear sistemas administrativos perros, o que o tornava na sua essência como um problema dos outros, dos mais desfavorecidos, com o decorrer do tempo e a com o aparecimento cada vez mais frequente de notícias mediatizadas de alegadas práticas de natureza similar nos países ditos mais desenvolvidos, aquela perspetiva alterou-se. De acordo com a nova perceção, o problema parece ser efetivamente transversal a todas as sociedades, onde se apresenta sob formas diversas, todas elas nefastas para a confiança e para os próprios modelos de organização política. A partir dos anos oitenta e noventa, o mundo passou a assumir que a corrupção é um problema transversal a todos os países e que urge lutar de forma séria e empenhada no sentido de o controlar e prevenir<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Conforme Braithwaite (1998: 343);

<sup>77</sup> Conforme Porta & Vanucci (1999:5);

<sup>78</sup> Em relatório de 2005 e a propósito desta problemática, a ONU refere o seguinte: “In the 1990s, the focus on good governance and the rise of democracy and empowerment of civil society that resulted from it created hope for a more open and transparent society, in which corrupt practices would no longer be tolerated. Since then, there have been promising trends, fuelled by successful

Foi seguramente em resultado de toda a evolução da perspetiva sobre o problema que, já nos anos noventa, foram ratificados por diversos países ocidentais os primeiros tratados internacionais, criados especificamente para aumentar a cooperação entre os diversos países do mundo no sentido de conferir maior eficácia ao controlo e à repressão da corrupção<sup>79</sup>. De acordo com Poeschl & Ribeiro (2010), para lá de reconhecerem que a corrupção é um problema transversal a todas as sociedades, estes instrumentos de cooperações internacional consubstanciam-se, sobretudo para os países que os ratificam, como tem sido o caso de Portugal, em instrumentos que permitem a adoção, de uma forma articulada, de políticas e estratégias de controlo e de prevenção sobre práticas desta natureza, uma vez que o problema traduz-se reconhecidamente numa ameaça aos valores e à estabilidade da democracia, da ética e da justiça<sup>80</sup>. Adiante, a propósito dos instrumentos de controlo da corrupção, abordaremos de modo mais pormenorizado os contornos e os propósitos destes instrumentos de cooperação internacional contra a corrupção.

A noção de corrupção tem sido muito provavelmente uma das que se tem revelado de maior dificuldade de estabilização no quadro conceptual das ciências sociais. Para a ciência política, por exemplo, esta noção tem sido edificada sobretudo a partir do poder que tende a estar associado ao desenvolvimento da ação administrativa, designadamente a práticas indevidas e ilícitas que ocorrem no âmbito dos procedimentos administrativos de concretização dessa ação, ou seja no exercício do poder administrativo (Mény, 1992; Sousa, 2011)<sup>81</sup>.

---

awareness-raising campaigns organized by international civil society organizations, with Transparency International playing a leading role. An increasingly dynamic media helped to bring corruption into the open” (ONU, 2005: 3);

<sup>79</sup> “Diversos tratados e convenções internacionais que prevêm a cooperação internacional nessa luta foram redigidos e ratificados. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que entrou em vigor em 2005, é o maior texto juridicamente vinculativo, ou seja, que obriga as nações contratantes a cumprirem as disposições formuladas na luta contra o fenómeno. O texto descreve a corrupção não apenas como uma ameaça à estabilidade e segurança das sociedades, mas também como uma ameaça aos valores da democracia, da ética e da justiça” (Poeschl & Ribeiro, 2010: 424);

<sup>80</sup> “Diversos tratados e convenções internacionais que prevêm a cooperação internacional nessa luta foram redigidos e ratificados. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que entrou em vigor em 2005, é o maior texto juridicamente vinculativo, ou seja, que obriga as nações contratantes a cumprirem as disposições formuladas na luta contra o fenómeno. O texto descreve a corrupção não apenas como uma ameaça à estabilidade e segurança das sociedades, mas também como uma ameaça aos valores da democracia, da ética e da justiça” (Poeschl & Ribeiro, 2010 – 424);

<sup>81</sup> “Independentemente dos actores que possam estar envolvidos, das transacções que possam ter lugar, dos montantes que possam ser oferecidos ou solicitados e das decisões que possam ser transaccionadas, a corrupção é um fenómeno de poder.” (Sousa, 2011: 37);

Numa abordagem de carácter mais economicista, como salientam McMullan (1961)<sup>82</sup>, Nye (1967), Porta & Mény (1995), Treisman (2000), Jain (2001), Ackerman (2002) e Sautu (2004)<sup>83</sup>, o fenómeno da corrupção tende a ser considerado como uma forma de acesso a benefícios – traduzidos pelo aumento das receitas, pela obtenção de um favor ou para evitar um custo<sup>84</sup> – resultantes de ações ilícitas praticadas no exercício de funções públicas no âmbito da ação administrativa.

Ainda nesta perspectiva, Porta & Mény (1995) sustentam que o ato de corrupção se traduz numa troca de interesses entre dois mercados, na medida em que compreende um processo clandestino de troca direta entre o universo dos procedimentos políticos e administrativos, e os cidadãos, a economia e a sociedade<sup>85</sup>. A corrupção tende a criar um mercado clandestino que viola e sacrifica as expectativas sociais e o interesse geral da sociedade e dos cidadãos em favor de interesses particulares, de que resultam ganhos materiais privados e os correspondentes custos financeiros e patrimoniais sobre os recursos públicos<sup>86</sup>.

Segundo esta perspectiva de ganhos e perdas entre a gestão dos bens de natureza pública e os interesses privados, Allinson (2008) e Ackerman (2002) consideram que, como numa doença, a corrupção se trata de um sintoma revelador de que algo está errado no processo de condução dos interesses das sociedades e dos Estados. A corrupção desvirtua a real a função das instituições, as quais, ao invés de governarem e mediar as relações entre o Estado e os cidadãos, passam a

---

<sup>82</sup> “I will content myself with the common understanding that a public official is corrupt if he accepts money or money’s worth for doing something that he is under a duty to do anyway, that he is under a duty not to do, or exercise a legitimate discretion for improper reasons. Institution have official aims, the human beings that work them have personal aims. (...) There is a conflict between the attitudes and aims of a corrupt official and those of the service, and an equally important divergence between the attitudes and aims of the member of the public who induces the corruption of the official, and the aims of attitudes of the society as a whole” (McMullan, 1961: 183);

<sup>83</sup> “La corrupción es fundamentalmente un proceso de reasignación de recursos entre el que paga y quien recibe. Es una transacción cuyas consecuencias dependerán, por un lado del tipo de privilegios o ventajas a las que se accede mediante el pago de sobornos y por el otro, del a inversión o gasto que hace el corrompido del as sumas recibidas” (Sautu, 2004: 26);

<sup>84</sup> “Os pagamentos são corruptos se são feitos ilegalmente a agentes públicos com o objetivo de obter um favor ou evitar um custo” (Ackerman, 2002: 27);

<sup>85</sup> “A corrupção pode, portanto, ser primeiramente definida como uma troca clandestina entre dois “mercados”, o “mercado político e/ou administrativo” e o mercado económico e social. Esta troca é oculta, pois viola normas públicas, jurídicas e éticas e sacrifica o interesse geral a interesses privados (pessoais, corporativos, partidários, etc.)” (Porta & Mény, 1995: 13);

<sup>86</sup> “Esta transacção que permite a agentes privados ter acesso a recursos públicos (contratos, financiamentos, decisões, etc.) de maneira privilegiada e oblíqua /ausência de transparência e de concorrência) fornece aos agentes públicos corrompidos benefícios materiais presentes ou futuros para si mesmos ou para a organização de que são membros. A corrupção exprime-se, portanto, com intensidade na fronteira entre o público e o privado” (Porta & Mény, 1995: 13);

estar ao serviço de interesses particulares<sup>87</sup> e a ser utilizadas como meios para a satisfação desses interesses<sup>88</sup>.

Autores que têm estudado o fenómeno mais recentemente, como Hodgson & Jiag (2007), têm defendido um alargamento da noção de corrupção, fazendo-a ultrapassar as fronteiras da gestão do Estado e dos organismos e serviços da Administração Pública que lhe dão forma, para a associar também à noção de fraude e à esfera do funcionamento das organizações privadas, incluindo as relações económicas e comerciais que estabelecem entre si. Este alargamento da noção de corrupção tem vindo também a ser assumido por organismos internacionais, como seja a Organização das Nações Unidas, que o reconhece através da convenção contra a corrupção. Nesse documento, datado de 2003, para lá de se reafirmar a necessidade de os países adotarem estratégias e mecanismos de prevenção sobre a corrupção no setor público, aponta-se também, de forma muito clara, a necessidade de os Estados adoptarem as medidas necessárias para prevenirem práticas de natureza semelhante relativamente às actividades do setor privado<sup>89</sup> e também para promoverem o envolvimento da sociedade civil nos programas anticorrupção que venham a ser estabelecidos<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> “Os interesses pessoais e os interesses públicos entram, frequentemente, em conflito. Numa relação corrupta, tanto o subornador activo como o passivo estão numa situação melhor, mas a transacção viola o programa de ação adoptado pelo governo” (Ackerman, 2002: 293);

<sup>88</sup> “A corrupção é um sintoma de que qualquer coisa correu mal na condução de um Estado. As instituições designadas para governar a inter-relação entre o cidadão e o Estado são usadas em vez disso para enriquecimento pessoal e para a provisão de lucros para o corrupto” (Ackerman, 2002: 27);

<sup>89</sup> “Article 12

Private sector

1. Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for failure to comply with such measures.

2. Measures to achieve these ends may include, inter alia:

(a) Promoting cooperation between law enforcement agencies and relevant private entities;

(c) Promoting transparency among private entities, including, where appropriate, measures regarding the identity of legal and natural persons involved in the establishment and management of corporate entities” (ONU, 2003: 10);

<sup>90</sup> “Article 13

Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

Numa perspectiva mais antropológica, importa focar igualmente as leituras de Scott (1992), Kingston (2007), Sousa & Triães (2008), e Sousa (2011), que, para lá das explicações baseadas nos interesses e nas motivações de carácter economicista e de mercado, das trocas de decisões administrativas por dinheiro ou bens de valor comercial, distinguem também as formas que denominam como corrupção paroquial, por corresponderem a todo um conjunto de situações decorrentes da utilização da rede de contactos a que as pessoas, no contexto da sua existência social, se encontram naturalmente ligadas e das quais fazem parte – como sejam os amigos, os vizinhos, os colegas de trabalho, os familiares, os conhecidos, etc. – e que podem ser mobilizados segundo lógicas próximas do tráfico de influências, no sentido de, através delas, irem alcançando as decisões administrativas mais concordantes com os seus interesses particulares. Esta vertente cultural da corrupção, talvez por estar muito enraizada nas práticas quotidianas da vidas dos sujeitos, nas seus códigos morais e sociais, como sejam por exemplo as trocas de pequenos presentes ou de lembranças sobretudo em determinadas épocas festivas do ano, como no Natal e na Páscoa, ou ainda os mecanismos sociais de concessão de ajudas a familiares e amigos, como referem Cavill & Sohail (2007)<sup>91</sup>, são muito comum e aceites de forma pacífica, sem grande censura, entre os portugueses, como reconhecem Sousa & Triães (2008)<sup>92</sup> e Sousa (2011)<sup>93</sup>.

---

(a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;

(b) Ensuring that the public has effective access to information;

(c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;

(d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary:

(i) For respect of the rights or reputations of others;

(ii) For the protection of national security or order public or of public health or morals.

2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.” (ONU, 2003: 11);

<sup>91</sup> “Corruption typically involves social networks, moral and social codes and cultural practices such as gift giving and helping family and friends. For example, the corrupt official may have been educated at the expense of the extended family, who tend expect favours in return for their investment. Or corrupt civil servants may give their allegiance to high-ranking politicians and, in return, enjoy their protection from prosecution” (Cavill & Sohail: 2007; 7);

<sup>92</sup> “A corrupção em Portugal não tem apenas (ou essencialmente) a ver com práticas de suborno da funcionários públicos, mas com uma série de outros comportamentos, em que a troca de decisões por dinheiro não é clara nem automática. Existem pequenas formas de tráficos de influência na Administração portuguesa que, não obstante possam constituir uma violação dos princípios de

Como se verifica, pelos diversos exemplos apresentados, é difícil encontrar uma noção consensual acerca do que seja a corrupção, apesar de, segundo Poeschl & Ribeiro (2010), se admitir a existência de uma noção relativamente mais estabilizada em torno da figura do corrupto, que surge caracterizado como alguém com um perfil tendencialmente egoísta, por colocar os seus interesses pessoais, ou daqueles que lhe estão diretamente ligados – como sejam a família ou os amigos, como refere Tanzi (1998)<sup>94</sup> – num patamar assumidamente superior relativamente aos interesses colectivos ou ao interesse geral, e que, sempre que esses valores se encontram em competição ou confronto, concede primazia aos primeiros e prejudica, colocando em causa, os de natureza colectiva, através de práticas pouco ou nada concordantes com os valores da ética e da moral da sociedade de que faz parte<sup>95</sup> e que as mais das vezes também assume como seus em termos discursivos.

#### 2.4 – O conceito de corrupção considerado no âmbito deste estudo

Face a um quadro de uma relativa instabilidade consensual em torno da noção do que seja ou do que possa ser o conceito de corrupção, assumimos, para efeito de realização deste estudo, que corresponda a ocorrências deliberadamente praticadas por funcionários contra os serviços da Administração Pública onde exercem funções, que lesem e provoquem danos e prejuízos sobre os bens e o património dos serviços e se traduzam em benefícios, para si próprios ou para terceiros.

Complementarmente, de modo a podermos operacionalizar essa noção e fazer a aferição das práticas que lhes correspondem a partir da própria realidade, consideramos como corrupção todos os crimes legalmente tipificados no quadro legal português, designadamente no Código Penal (CP), que traduzem práticas

---

justiça e de imparcialidade de um Estado de Direito, não são consideradas particularmente problemáticas ou prejudiciais para a Democracia pela população em geral” (Sousa & Triães, 2008: 75);

<sup>93</sup> “A corrupção é um camaleão aos olhos da opinião pública. O seu significado encontra-se em constante mutação. O rótulo “corrupção” pode ser utilizado para designar ou descrever práticas e comportamentos que vão desde as formas que recaem na definição penal do fenómeno (o suborno, a extorsão, o tráfico de influência, o peculato), passando por formas que têm sido objecto de reformas legislativas mas que ainda não suscitam desaprovação global por parte da população (por exemplo, os conflitos de interesse, o financiamento político ilegal), até às formas que estão, frequentemente, isentas de qualquer tipo de regulação (como, por exemplo, o favoritismo, o nepotismo e o “puxar de cordelinhos”)” (Sousa, 2011: 23);

<sup>94</sup> “Sometimes, the abuse of public power is not necessarily for one’s private benefit but for the benefit of one’s part, class, tribe, friends, family, and so on” (Tanzi, 1998: 564);

<sup>95</sup> “Parece ser consensual que descrever alguém como “corrupto” é apresentá-lo como pouco ético, movido pelo desejo de riqueza, estatuto ou poder” (Poeschl & Ribeiro, 2010: 421);

incorretas e danosas por funcionários dos serviços público no exercício das suas funções, que, de forma deliberada, causem prejuízos ou danos sobre o património e bens dos serviços<sup>96</sup>.

Como já se referiu, este quadro de crimes encontra-se elencado no Anexo 1.

---

<sup>96</sup> Os principais crimes que podem ser considerados no âmbito desta delimitação são a corrupção (art.ºs 372º a 374º), o peculato (art.ºs 375º e 376º), a participação económica em negócio (art.º 377º), a concussão (art.º 379º), o abuso de poder (art.º 382º), a violação de segredos próprios da ação de funcionário (art.º 383º e 384º), todos do código penal português. Todavia o Anexo 1 define e tipifica o quadro de crimes que traduzem e permitem operacionalizar o conceito de corrupção definido;

### 3 – Modelos teóricos explicativos da corrupção

A questão da corrupção, muito por força do mediatismo que lhe tem sido concedido nos últimos anos e que tem colocado o problema como um dos tópicos da agenda social e política, no sentido verificado por Giglioli (1996) relativamente a Itália<sup>97</sup>, tem sido objeto de análise e estudo por parte dos diversos ramos das ciências sociais um pouco por todo o mundo, numa tentativa de se colher, estudar e compreender o maior número de elementos objetivos que permitam caracterizar as diversas dimensões que enquadram esta problemática. Importa sublinhar, na senda de Ackerman (2002), que qualquer política pública, de âmbito nacional, regional ou mesmo global, de prevenção e controlo da corrupção apenas terá possibilidade de êxito se for desenhada a partir de elementos concretos previamente conhecidos acerca do problema<sup>98</sup>.

Ora um dos propósitos que nos move para a realização deste estudo prende-se precisamente com a procura de elementos que permitam consubstanciar-se em contributos para o conhecimento de alguns vetores caracterizadores da corrupção em Portugal, mais concretamente, como já referimos anteriormente, que permitam conhecer um pouco melhor as características das oportunidades que o funcionamento das organizações oferece para a ocorrência deste tipo de delitos. Através deste ponto procuramos deixar nota de alguns fatores que vão sendo conhecidos relativamente à questão da corrupção e que importa ter em consideração no âmbito deste estudo.

Importa referir primeiramente que fracos índices de desenvolvimento económico tendem a facilitar a existência de todo o tipo de negócios alternativos, os quais se

---

<sup>97</sup> Giglioli (1996) verificou que a existência de liberdade de imprensa se revela um fator muito importante para trazer à luz do dia notícias de casos de corrupção. No entanto verificou que, por si só, esta condição não é suficiente para garantir o referido efeito. Importa que coexistam outras duas que a complementam e que compreendem a independência dos meios de comunicação social face aos poderes político e económico, bem como a inexistência de represálias institucionais. No caso que estudou, o autor constatou que as situações de corrupção apenas ganharam estatuto e dimensão de primeira página a partir do momento em que a imprensa do país começou a exercer a sua função de forma livre e independente relativamente aos poderes político e económico e sem receio de sofrer eventuais represálias institucionais.

<sup>98</sup> “Um país que leva a sério a luta contra a corrupção deve realizar uma avaliação detalhada para determinar onde a corrupção é mais prejudicial e onde pode ser mais eficazmente atacada” (Ackerman, 2002: 295);

constituem e prosperam segundo lógicas de economia paralela, cuja existência subsiste em violação permanente dos propósitos e das regras de funcionamento dos serviços da Administração Pública, com a agravante de, na maior parte das situações, não existirem mecanismos de controlo, ou, quando existam, eles serem de tal forma corruptíveis e ineficazes, que acabam por não permitir alcançar grande eficácia nessa sua função de controlo e fiscalização (Mauro, 1995 e 1998; Ackerman, 1999).

Por outro lado, os países que se encontram em situação de crescimento económico, tendem a apresentar uma tendência para a subsistência de elevados índices de ocorrência de práticas de corrupção. A sua ocorrência é um fator de redução do potencial crescimento, uma vez que, como se disse, as práticas de corrupção traduzem-se sempre em distorções sobre o regular funcionamento da economia. De um modo ou de outro, a ocorrência de práticas de corrupção produz sempre efeitos de distorção no funcionamento da economia dos países (Mauro, 1995 e 1998; Ackerman, 1999).

### 3.1 – As espirais da corrupção

Um outro efeito causado pela subsistência de elevados índices de ocorrência de práticas de corrupção num país pode traduzir-se na inexistência de estratégias políticas tendentes a estimular o desenvolvimento económico sustentado, traduzindo-se em sinais de desincentivo ao investimento interno e externo por parte das grandes empresas multinacionais em projetos de grande e sólida dimensão (Tanzi & Davoodi, 1997; Ackerman, 2002)<sup>99</sup>.

Os autores que se têm debruçado sobre o problema têm salientado a ideia de que, a par das causas e consequências económicas, sociais e culturais associados à corrupção, o problema não pode deixar de ser equacionado também em função das vítimas que provoca (Heeks, 2011; Poeschl & Ribeiro, 2010; Seyf, 2001; Leys, 1989)<sup>100</sup>. Para estes autores a subsistência de elevados índices de corrupção traduz-se em inúmeras consequências negativas para a sociedade, sobretudo para

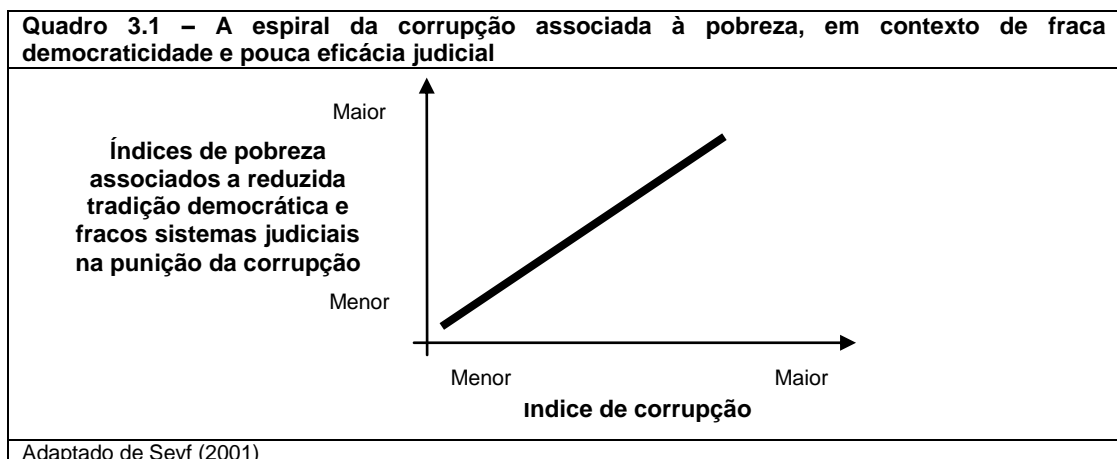
---

<sup>99</sup> “Para alguns países, especialmente aqueles com baixos níveis de desenvolvimento, o papel dos negócios multinacionais é crítico” (Ackerman, 2002: 24);

<sup>100</sup> “Para os autores que focam as consequências económica e sociais da corrupção, esta não pode ser considerada apenas uma questão de moral, mas algo que provoca vítimas (...) que acarreta inúmeras consequências negativas para a sociedade” (Poeschl & Ribeiro, 2010: 423);

o grupos mais desprotegidos, fomentando a manutenção ou mesmo o aumento dos índices de pobreza. Também o Banco Mundial tem salientado nos seus relatórios (1997, 1998, 2000, 2003, 2004 e 2007) que a corrupção continua a constituir, sobretudo nos países subdesenvolvidos, um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento económico e social dos povos. Seyf (2001) considera inclusivamente a existência de uma relação estreita entre índices de pobreza e de corrupção, sobretudo em países com pouca tradição democrática e com sistemas judiciais mais fracos, no sentido de terem alguma dificuldade em despistar e sobretudo punir as práticas desta natureza

Uma das espirais da corrupção que importa destacar é justamente a que é identificada por Seyf (2001) e que pode ser traduzida de forma esquemática com se sugere no quadro seguinte.



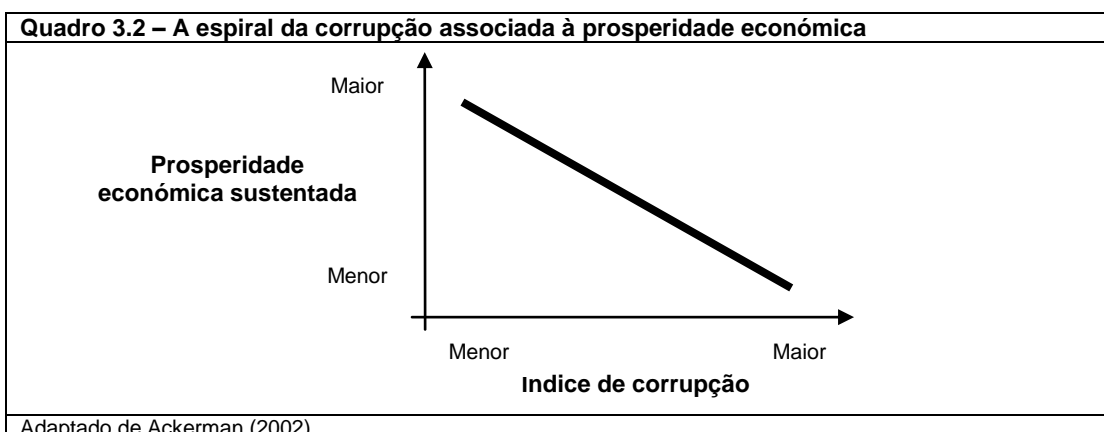
Heeks (2011) verifica que em sociedades muito desfavorecidas, os mais pobres tendem a ser aqueles que em regra mais sofrem os efeitos da corrupção. Muitas vezes são criados programas de apoio social para combater a pobreza e os diversos efeitos de exclusão social que tendem a estar-lhe associados, mas as verbas envolvidas a tais programas acabam verdadeiramente por beneficiar aqueles que menos delas necessitam. Gupta et al. (1998)<sup>101</sup> verificaram por exemplo que a corrupção reduz a eficácia das despesas sociais, uma vez que permite que alguns

<sup>101</sup> “If the “rules of the game” in a corrupt country are unclear and biased toward the well-connected, the poor and the less well-connected face an added risk premium in their investment decisions. This unequally distributed risk increases expected returns to any investment for the well-connected to the less-connected. Therefore, low income and poor groups – the less-well connected – will be discouraged from investing in any resource – human, physical capital, or land – and income inequality and poverty will be perpetuated or accentuated” (Gupta et al., 1998: 8);

subsídios sejam canalizados para indivíduos que efetivamente não têm necessidade desse tipo de apoios, perpetuando ou, pelo menos, contribuindo para acentuar os índices de pobreza das populações mais desfavorecidas – por exemplo a manutenção de benefício de subsídio de desemprego mesmo depois de ser encontrada nova ocupação profissional, ou a garantia de apoios para a educação dos filhos, traduzidos por exemplo na redução de custos de livros e material escolar, das refeições, ou ainda do transporte entre a habitação e a escola, quando a situação salarial dos pais não o justifica.

Por outro lado, ainda nas economias mais débeis, assiste-se por vezes ao lançamento de obras públicas de dimensão e valor consideráveis, por vezes de utilidade e oportunidade questionável, cuja concretização se destina fundamentalmente a serem fontes de financiamento dos partidos políticos e também como forma para os funcionários ligados aos repetivos procedimentos administrativos alcançarem receitas monetárias adicionais (Ackerman, 1999).

Ainda de acordo com Ackerman (1999 e 2002), estes efeitos, no seu todo, indiciam que elevadas taxas de corrupção parecem ser um problema que afeta negativamente o potencial de desenvolvimento económico dos países, num processo que a autora denomina por espiral da corrupção, que contribui para o agravamento dos, já de si, elevados índices de pobreza da generalidade da população, numa contínua e acentuada degradação dos índices de prosperidade económica e dos padrões médios da qualidade de vida da generalidade das pessoas, sobretudo dos que integram os grupos mais desfavorecidos. E quanto mais degradada tende a ser a qualidade média de vida das populações maior a tendência para a procura de soluções alternativas, ou seja para se recorrer a práticas de corrupção.



O quadro anterior procura sintetizar a evolução descrita, que correlaciona os índices de corrupção com os de prosperidade económica sustentada.

Outros estudos, designadamente de Bigsten & Moene (1996), têm evidenciado que economias que funcionam em lógicas muito dependentes de práticas de corrupção, parecem apresentar um sistema empresarial e uma dinâmica de mercado que opera num caldo cultural, que, precisamente por subsistir na dependência de tais práticas, tende a evidenciar sinais de grande resistência aos esforços de mudança, nomeadamente quando compreende a criação de instrumentos clarificadores do quadro legal, de normas, de regulamentos e procedimentos definidores dos processos de relacionamento entre a Administração Pública e as empresas ou os cidadãos, ou ainda nas situações em que se procuram adotar reformas que tornem o mercado e a economia mais flexível, concorrencial e aberta.

Como é sabido, até pelas razões que têm vindo a ser apontadas, os actos de corrupção são ilegais, razão pela qual os Estados os definem como crimes e prevêem ao mesmo tempo a aplicação de punições de carácter penal para todos aqueles que, de forma comprovada, os pratiquem. Na prática, como já vimos anteriormente, os atos de corrupção correspondem a uma relação de tipo *compra e venda* de uma determinada decisão ou ação que tenha de ser desenvolvida por um funcionário dos serviços da Administração Pública, no âmbito das funções profissionais que lhe estão confiadas<sup>102</sup>.

Em lógicas de corrupção, a ação dos serviços da Administração Pública, cuja função é dar forma, junto dos cidadãos e da sociedade, às políticas públicas delineadas pelos decisores políticos, tende a ser desvirtuada pelos respetivos funcionários. Ao colocarem os seus próprios interesses acima dos interesses coletivos, os funcionários corruptos acabam por fazer com que o serviço da Administração Pública onde exercem funções passe a alcançar fins distintos – por vezes muito distintos ou até mesmo contrários – ao desígnio da política pública traçada, desvirtuando assim, por essa via e por vezes de forma irremediável, os

---

<sup>102</sup> Veja-se, a título elucidativo, o caso, meramente exemplificativo, de um agente de polícia, cuja função confiada pela Administração compreende, de entre outras acções, a fiscalização e o controlo do tráfego automóvel, nomeadamente o levantamento de autos de infracção por excesso de velocidade ou por condução sob efeito de elevados índices de álcool no sangue, e que, ao deixar-se corromper, vende ao infrator a sua decisão funcional no sentido de não proceder ao levantamento de qualquer auto – como seria suposto – depois de ter detectado alguma daquelas irregularidades;

pressupostos que estiveram na base da criação do próprio serviço bem como o interesse público que devem assegurar.

Ackerman (2002) identifica quatro razões objetivas que contribuem para a subsistência destas práticas<sup>103</sup>:

- Os actos de corrupção permitem clarificar o processo de seleção no acesso aos bens de natureza pública. Sempre que o Estado procede ao lançamento de programas que impliquem a distribuição de benefícios escassos, aqueles que têm poder económico ou capacidade de influência sobre os decisores, reúnem melhores condições para garantir que as decisões administrativas sejam tomadas em favor dos seus interesses<sup>104</sup>;
- Para o funcionário corrupto, as receitas adicionais geradas pela venda do seu poder decisório, funcionam como uma espécie de bónus. Por vezes, estes bónus decorrem da simples subsistência de procedimentos burocráticos redundantes, que tornam os procedimentos e as decisões administrativas muito demoradas, a organização e funcionamento dos serviços ineficiente, os mecanismos de controlo ineficazes e que geram nos funcionários falta de motivação para o cumprimento adequado das funções que lhe estão confiadas. Estes fatores, que traduzem um funcionamento inadequado dos serviços da Administração Pública, oferecem um potencial para o desenvolvimento de práticas de corrupção<sup>105</sup>;
- Nos serviços com funções de cobrança de taxas e impostos, as ações corruptas possuem um efeito direto de redução dos valores cobrados, traduzindo-se num fator de quebra das receitas do Estado<sup>106</sup>;
- Por facilitarem a ineficácia da justiça e, conseqüentemente, a impunidade, as práticas corruptas permitem o alastramento de outras actividades criminosas, designadamente da criminalidade organizada, como sejam por exemplo os tráficos de drogas, de armas e de seres humanos, o terrorismo, ou o branqueamento de capitais<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> Conforme Ackerman (2002: 27);

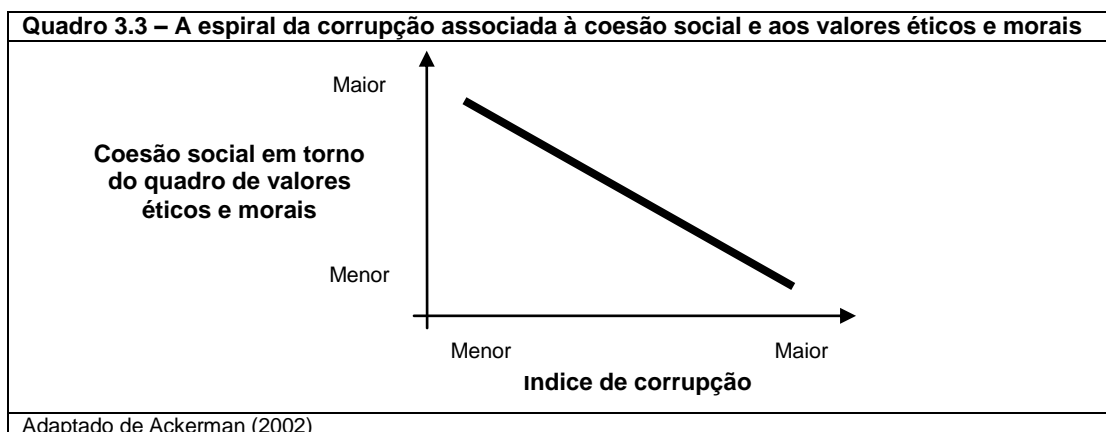
<sup>104</sup> “Os subornos clarificam os mercados” (Ackerman, 2002: 27);

<sup>105</sup> “Os subornos actuam como bónus de incentivo” (Ackerman, 2002: 28);

<sup>106</sup> “A corrupção baixa os custos” (Ackerman, 2002: 28);

<sup>107</sup> “A corrupção permite actividades criminais” (Ackerman, 2002: 28);

Por outro lado, Ackerman identifica a existência de uma outra espiral de corrupção, que resulta da correlação entre o número de ocorrências delituosas dessa natureza e o grau de agregação e coesão dos indivíduos em torno de um quadro de valores éticos e morais que dizem partilhar e que a autora define como os *escrúpulos morais*<sup>108</sup>, ou que Fukuyama identifica como sentimento de comunidade<sup>109</sup>. Como se procura explicitar através do quadro que se segue, esta espiral de corrupção pode ser sintetizada da seguinte forma: a maiores índices de coesão social em torno dos valores éticos e morais tende a corresponder um efeito de redução do número de ocorrências de corrupção. Ao contrário, um elevado número de ocorrências de actos de natureza corrupta, traduz menores índices de consistência e agregação dos sujeitos relativamente aos quadros de valores éticos e morais assumidos pelo grupo.



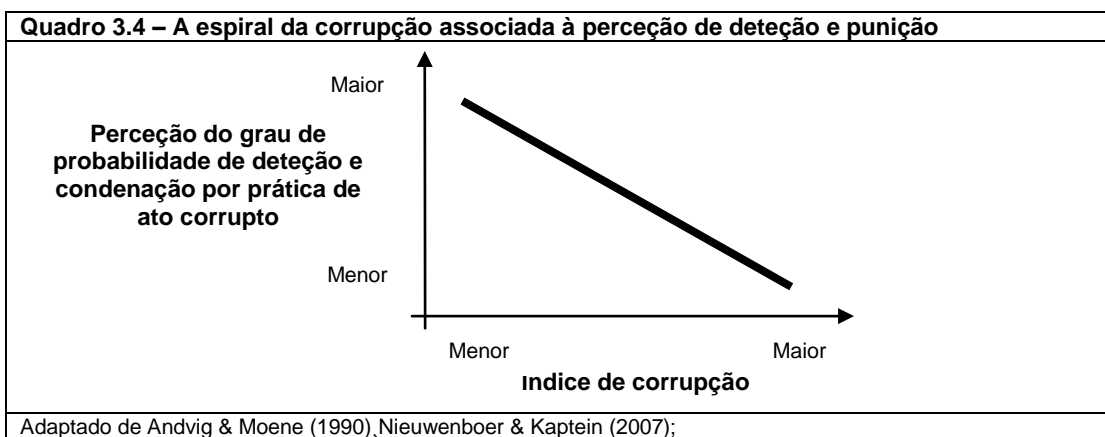
Por outro lado, os trabalhos realizados por Andvig & Moene (1990) e mais recentemente por Nieuwenboer & Kaptein (2007), permitiram identificar a existência de uma outra espiral de corrupção, que correlaciona a dimensão do número de ocorrências deste tipo de práticas com a perceção do grau de probabilidade de deteção e punição pela prática de um ato corrupto. Este efeito de que as perceções de impunidade possam traduzir-se num fator facilitador da opção pelas práticas

<sup>108</sup> “Se os escrúpulos morais caíem, a incidência da corrupção aumenta, e um tal fenómeno contribuiria para a subida e descida de espirais” (Ackerman, 2002: 171);

<sup>109</sup> “Não se forma uma comunidade sempre que acontece as pessoas de um grupo interagirem; as verdadeiras comunidades estão ligadas por valores, normas e experiências partilhadas pelos seus membros. Quanto mais profunda e fortemente forem sentidos esses valores comuns, mais forte será o sentimento de comunidade” (Fukuyama, 2000: 33);

corruptas por parte dos funcionários dos serviços da AP é igualmente reconhecido pela ONU (2004)<sup>110</sup>.

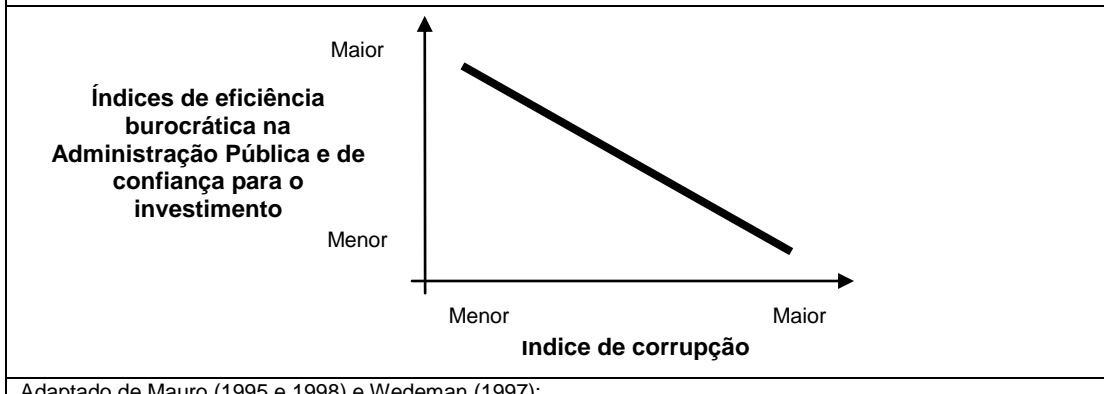
De acordo com os autores e como se procura esquematizar no quadro seguinte, a perceção de uma maior ou menor probabilidade de deteção pela prática de actos de natureza corrupta tem um efeito direto sobre a dimensão do número deste tipo de ocorrências efetivamente registado.



Numa outra vertente, importa referir também a espiral de corrupção evidenciada por Mauro (1995 e 1998), que mostra que a introdução de melhorias nos índices de eficiência burocrática dos serviços da Administração Pública e na qualidade da justiça realizada tendem a correlacionar-se positivamente com a redução do número de ocorrências de corrupção e conseqüentemente a elevar o nível de investimentos e a promover o crescimento da economia, ou seja a criar cenários de confiança positiva para os investidores. Ao contrário, Wedeman (1997) verificou que elevados índices de corrupção tendem a empobrecer o clima de investimento, a reduzir a confiança e a contribuir para a existência de cenários de incerteza e insegurança económica, repelindo bons e grandes projetos de investimento.

<sup>110</sup> “Risk of exposure (probability of being caught) and consequences for officials if they do get caught (...) Moreover, punishments for criminal malfeasance are obviously a relevant determinant to facilitating corrupt behaviour. If corrupt officials are not promptly prosecuted, do not lose their jobs and do not face social stigma when exposed, these may facilitate criminal wrongdoing and nurture a culture of impunity that breeds more corruption.” (ONU, 2004; 2);

**Quadro 3.5 – A espiral da corrupção associada à eficiência burocrática e à confiança para o investimento**



Adaptado de Mauro (1995 e 1998) e Wedeman (1997);

Mauro (1998) evidenciou igualmente que países com elevados índices de corrupção tendem a desinvestir em capital humano, gastando menos nos índices educacionais das populações, argumentado que este efeito fica a dever-se fundamentalmente ao facto de o próprio processo educacional não apresentar grande potencial de oportunidades de corrupção lucrativa, nomeadamente se comparado com outras tipologias de projectos públicos, designadamente aqueles que, pela sua dimensão financeira, se tornam mais aliciantes e lucrativos para estas práticas.

### 3.2 – A corrupção política e a corrupção administrativa

Autores como Porta & Mény (1995), Moody-Stuart (1997), Ackerman (1999), Jain (2001), Morgado & Vegar (2003) e como nós próprios também verificámos (Maia, 2004), têm reconhecido que as práticas de corrupção podem ocorrer essencialmente a dois níveis do modelo de organização social e política.

A denominada grande corrupção<sup>111</sup>, designação que, ao contrário do que possa sugerir, não resulta da dimensão real do fenómeno, mas essencialmente da posição social dos indivíduos que se envolvem nas respetivas práticas<sup>112</sup>. Encontramos a

<sup>111</sup> A noção de grande corrupção ou corrupção política associa-se às ações dessa natureza praticadas pelos decisores políticos, aos mais altos níveis do governo dos Estados e envolve os programas e projectos estratégicos governamentais, no âmbito dos quais “os governos transferem, frequentemente, grande benefícios financeiros para as empresas privadas através de contratos de aquisição e atribuição de concessões. Os subornos transferem rendas monopolistas para os investidores privados, sendo uma parte para os funcionários corruptos” (Ackerman, 2002: 49);

<sup>112</sup> ““Grand corruption” generally refers to the acts of political elite by which they exploit their power to make economic policies. As elected officials, or in the government’s role of a “benevolent social



este nível, por exemplo, a corrupção praticada por políticos no desempenho das suas funções, envolvendo muitas vezes a definição e o lançamento de programas de políticas públicas, traduzidos em formas encapotadas de financiamento político a troco da concessão de grandes obras públicas, por vezes de utilidade e oportunidade discutível (Morgado & Vegras, 2003; Ackerman, 2002)<sup>113</sup>. Podemos ainda identificar, de acordo com Ackerman (2002) e Jain (2001), a corrupção associada aos processo de produção legislativa, que se traduzem na existência de pagamentos, sob as mais diversas formas, para influenciar o poder legislativo no sentido de produzir determinadas leis em benefício dos interesses de determinados grupos ou entidades<sup>114</sup>.

Noutra dimensão, de acordo com Jain (2001), Ackerman (2002) e Morgado & Vegar (2003), falamos de pequena corrupção, também conhecida como corrupção administrativa<sup>115</sup> ou burocrática, ou ainda como corruptela, cujas práticas tendem a estar mais ligadas ao exercício dos poderes discricionários por parte dos funcionários dos quadros dos serviços da Administração Pública, os quais, como já se referiu, vendem as suas decisões funcionais, desvirtuando-as em função dos seus próprios interesses e dos particulares que delas beneficiam. A realidade tem evidenciado que nestes casos de pequena corrupção se verifica muitas vezes que estão “apenas” em causa valores de dimensão muito reduzida, que nalguns casos passam, por exemplo, por um almoço, por um pequeno presente, etc., mas que ainda assim não deixam de desvirtuar a ação da Administração e revestir um

---

guardians”, politicians are supposed to make resources allocation decisions based solely upon the interests of their principals – the populace. They, of course, have to balance the interests of various segments of society as well as their own desire to remain in power. A corrupt political elite can change either the national policies or the implementation of national policies to serve its own interests at some cost to the populace” (Jain, 2001: 73);

<sup>113</sup> “O impacto da corrupção ao alto nível vai para além da mera escala do investimento público e perda de receitas por parte do Estado. Altos funcionários podem seleccionar projectos e fazer compras com pouca ou nenhuma racionalidade económica (...) Frequentemente apoiarão projectos tipo “elefante branco” com pouco valor na promoção do desenvolvimento económico” (Ackerman, 2002: 53);

<sup>114</sup> “”Legislative corruption” refers to the manner and the extent to which the voting behavior of legislators can be influenced. Legislators can be bribed by interest groups to enact legislation that can change the economic rents associated with assets. This type of corruption of corruption would include “vote-buying”, whether by legislators in their attempt to be re-elected or by officials in the executive branch in their efforts to have some legislation enacted” (Jain, 2001: 75);

<sup>115</sup> “”Bureaucratic corruption” refers to corrupt acts of the appointed bureaucrats in their dealings with either their superiors (the political elite) or with the public. In its most common form, usually known as petty corruption, the public may be required to bribe bureaucrats either to receive a service to which they are entitled or to speed up a bureaucratic procedure. In some cases, a bribe may even provide a service that is not supposed to be available” (Jain, 2001: 75);

tratamento e uma consideração desigual no relacionamento entre o Estado e os cidadãos.

As práticas de corrupção traduzem acordos selados por pactos de silêncio entre aqueles que neles participam (Lambsdorff, 2002 b); Morgado & vegar, 2003) e no essencial procuram o mesmo tipo de propósitos em qualquer um dos dois níveis (Ackerman, 2002)<sup>116</sup>.

É já considerável o número de estudos que têm vindo a ser realizados nas últimas décadas e que têm evidenciado que a corrupção tem efeitos mais ou menos profundos nos modos de organização, funcionamento e também nos custos do setor público e administrativo dos Estados. Tanzi e Davoodi (1997) verificaram que a corrupção tende a provocar um crescimento anormal na dimensão e correlativamente dos custos do setor público, facto que necessariamente implica um peso maior sobre o funcionamento do setor privado, quer em termos das medidas e dos processos burocráticos, quer em termos dos valores de taxas de impostos a cobrar para sustentar o aparelho administrativo.

Por outro lado, Gupta et al. (2001) verificaram que a corrupção tende a incrementar os grandes investimentos públicos, por vezes de necessidade e oportunidade relativa e questionável, como por exemplo os investimentos na área militar, na sua maioria de custos muito elevados, e que, na maior parte dos casos, acabam por ter um impacto praticamente nulo sobre o crescimento económico dos países onde se verificam. Este efeito é particularmente evidente nos casos em que os investimentos realizados não compreendem, no todo ou em parte, uma produção do setor industrial do país.

No âmbito dos procedimentos de contratação e edificação de infraestruturas públicas, os elementos conhecidos sustentam que a corrupção tende a provocar efeitos de desinvestimento e de perda de qualidade técnica, quer na elaboração dos projectos, quer na sua edificação, traduzindo-se muitas vezes por uma menor qualidade geral das soluções executadas e pelo aumento dos custos orçamentais de execução (Tanzi & Davoodi, 1997; Mauro, 1998; Henisz, 2002; Bo Dal & Rossi, 2007; Cavill & Sohail, 2007)<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> “Dentro de cada uma destas categorias, alguns pagamentos de luvas facilitam as actividades ilegais e algumas são pagas para obter benefícios, aos quais já se tem legalmente direito” (Ackerman, 2002: 295);

<sup>117</sup> “Corruption raises the cost and lowers de quality of infrastructure“ (Cavill & Sohail, 2007: 1);

Por estas razões, como é referido por Tanzi (1998), Klitgaard (1998), Shleifer & Vishny (1993), Cavill & Sohail (2007) ou Elliot (2009), pode facilmente deduzir-se que um Estado corrupto apresenta um potencial de duplo empobrecimento: Por um lado, como se referiu, a corrupção tende a aumentar os custos das infraestruturas e, por outro lado, no âmbito da ação concreta dos serviços com funções de cobrança de taxas e impostos, a traduzir-se numa redução das receitas cobradas pelo Estado<sup>118</sup>.

A corrupção parece ser um fator gerador de aumentos desnecessários relativamente aos custos associados ao desenvolvimento e implementação de projectos de aquisição de bens e serviços de utilidade pública e social e, por outro lado, de redução dos valores das receitas do Estado, sobretudo das que resultam da aplicação de taxas e dos impostos<sup>119</sup>.

Pelas diversas razões enumeradas e explicadas, as práticas de corrupção constituem-se num problema com dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, de organização e eficácia das políticas dos Governos e do funcionamento das Administrações Públicas. A sua ocorrência produz ineficácia do funcionamento do Estado, nomeadamente nos serviços de Administração que dão corpo às políticas públicas, conferindo aos cidadãos, pelo menos aos que não se dedicam nem aceitam estas práticas como alternativas viáveis, sentimentos de desonestidade e injustiça, tanto ao nível dos custos e da qualidade dos serviços públicos prestados, como ao nível dos benefícios públicos concedidos. O problema das práticas de corrupção constitui-se por isso num sintoma de que o sistema político, social, económico e cultural ou não está a funcionar, ou, estando a funcionar, que evidencia pouca preocupação pela defesa dos reais interesses comuns.

O quadro seguinte procura elencar de uma forma sistematizada os principais efeitos que têm sido identificados como decorrentes do problema e os estudos que os têm trabalhado e identificado.

---

<sup>118</sup> Dada a natureza das suas funções, os serviços de cobrança de taxas e impostos apresentam um potencial particularmente elevado para a ocorrência de actos de corrupção, uma vez que podem traduzir-se em ganhos muitos consideráveis para aqueles que corrompem. Como referem Shleifer & Vishny (1993: 602), “corruption with theft is obviously more attractive to the buyers”.

<sup>119</sup> De acordo com Elliot, um dos principais efeitos decorrente da corrupção nas áreas da cobrança de taxas e impostos traduz-se na redução das receitas arrecadadas pelo Estado - “In the case of corruption with theft, the official accepts a bribe in exchange for lowering or waiving the price of the good (for example, a tax bill), thus depriving the government of its due” (Elliot, 2009: 927);

<b>Quadro 3.6 – Efeitos conhecidos associados à corrupção</b>	
<b>Efeito</b>	<b>Estudos onde é referido</b>
Por vezes, em países com elevados índices de corrupção, assiste-se ao lançamento de programas e projectos públicos, a cuja concretização está associado um custo muito elevado e uma utilidade e oportunidade questionáveis, com o propósito de a respetiva concretização se tornarem fontes de rendimento para altos funcionários públicos, para políticos e para o financiamento de partidos políticos	Ackerman (1999, 2002)
A corrupção tende a provocar a redução da qualidade e o aumento dos custos das infra-estruturas adquiridas pelo Estado	Cavill & Sohail (2007)
	Bo Dal & Rossi (2007)
	Henisz (2002)
	Mauro (1998)
	Tanzi & Davoodi (1997)
A corrupção provoca efeitos de distorção no desenvolvimento industrial e comercial dos Estados, reduz o potencial de competitividade, de inovação e de crescimento da economia e cria barreiras à existência de novos investimentos, tanto de natureza interna como sobretudo de natureza externa	ONU (2004)
	Djankov & Murrell (2002)
	Johnson et al. (1998 e 2000)
	Bardan (1997e 2000)
	Robison (1998)
	Ackerman (1997)
	Tanzi & Davoodi (1997)
	Ackerman & Stone (1996)
	Kaufmann (1996)
	Ward (1989)
	ONU (2004)
A corrupção provoca efeitos de distorção dos preços das infraestruturas, aumentando o seu custo de aquisição e – porque tendem a apresentar menor qualidade técnica – de manutenção, gerando conseqüentemente o desperdício de recursos públicos	Wei (1999)
	Tanzi (1997)
	Ades & di Tella (1995)
	Bengoa & Sanchez-Robles (2003)
Estados com elevados índices de corrupção tendem a gerar efeitos de redução da procura do investimento externo directo	Tanzi & Davoodi (1997)
	Wei (1997)
	Mauro (1995)
	ONU (2004)
As práticas de corrupção, sobretudo nas áreas e serviços com funções nas vertentes da cobrança de impostos e aplicação de taxas, tende a produzir efeitos directos na redução das receitas do Estado, por ineficácia dos serviços com essas funções	ONU (2004)
Elevados índices de práticas de corrupção traduzem reduções no produto interno bruto per capita	Kaufmann et al. (1999)
	Kaufmann & Wei (1999)
	Gupta et al. (1998)
	Ades & di Tella (1997)
	Tanzi (1997)
A subsistência de problema das práticas de corrupção em índices elevados tende a gerar instabilidade política dos governos e, sobretudo, ineficácia na ação governativa	Seligman (2002)
	Ackerman (1999)
	Doig (1984, 1995, 1997)
	Mauro (1997)
As práticas de corrupção contribuem para redução dos recursos disponíveis para programas de apoio social	ONU (2004)
	Gutpa et al. (1988)
Elevadas taxas de corrupção tendem a bloquear e tornar ineficazes os quadros de regras normativos e os regulamentos existentes (ineficácia burocrática) que se tornam impunemente desrespeitados	ONU (2004 e 2011)
Quando um Estado não é capaz de punir as práticas de corrupção que ocorrem no âmbito do seu funcionamento, elas tendem a tornar-se desde logo impunes e a induzir a noção de impunidade junto dos funcionários corruptos, consubstanciando-se num fator de diluição da integridade pública dos funcionários e, através deles, dos próprios	ONU (2004 e 2011)

serviços da Administração Pública	
A corrupção reduz a qualidade das normas jurídicas produzidas e, correlativamente, a seu potencial de eficácia e a capacidade de ação dos mecanismos da justiça	ONU (2004 e 2011)
	Ackerman (2004)
	Klitgaard (1988)
	Porta & Mény (1997)
	Johnson et al. (1997)
A corrupção traduz uma perda de estatuto profissional dos funcionários dos serviços da Administração Pública	Stansbury (2005)
A corrupção é um fator que gera ineficácia no sistema legal e judicial e correlativamente a desconfiança da sociedade nestas instâncias, sobretudo na sua capacidade de reprimir e prevenir o problema	Ackerman (2004)
	Klitgaard (1988)
	Porta & Mény (1997)
	Johnson et al. (1997)
	Becker & Stigler (1974)
A corrupção põe em causa os direitos civis e políticos dos cidadãos	Persson et al. (2003)
A corrupção traduzir uma violação dos direitos Humanos	ONU (2004)

Finalmente e indo um pouco ao encontro de Ackerman (1999), importa referir que a existência de elevados índices de perceção social de práticas de corrupção tende a corroer a legitimidade política dos governantes e dos governos, nomeadamente quando se percebe que pouco ou nada fazem de concreto no sentido de alterar o rumo dos acontecimentos, ou seja quando tendem a não adotar estratégias ou medidas capazes de evitar ou pelo menos de reduzir o problema de alguns conseguirem garantir a obtenção de benefícios para si próprios à custa e em prejuízo do esforço colectivo.

A corrupção, como procurámos mostrar, é um problema que coexiste com a ação do Estado, nomeadamente no relacionamento entre os serviços da Administração Pública e o cidadão. Mina a confiança dos cidadãos relativamente às instituições e também de uns relativamente aos outros. Por isso nos parece fundamental que se proceda a uma análise do problema das práticas deste tipo e das oportunidades para a sua ocorrência a partir das formas de organização e funcionamento dos serviços. Como veremos adiante, os fatores explicativos associados a estas práticas não residem só no funcionário corrupto, designadamente nas suas motivações, nos contextos de pressão a que se encontre sujeito ou no seu perfil de formação ética e moral – embora não possamos deixar de concordar que, em última instância, a decisão de praticar ou não o ato corrupto seja efetivamente sua –, mas também, por vezes de forma muito clara, na incorrecta ou pelo menos desajustada definição e/ou execução dos procedimentos correspondentes às suas tarefas funcionais, a que por vezes se junta ainda a existência de um fraco e ineficaz processo de controlo e supervisão sobre esses mesmos procedimentos.

### **3.3 – Outros elementos teóricos de contextualização da corrupção**

Para lá das referências teóricas mais diretamente relacionadas com a problemática da corrupção que procurámos apresentar nos pontos anteriores, julgamos igualmente importante que se acrescentem outros elementos teóricos associados ao funcionamento das organizações e aos processos de tomada de decisão pelos sujeitos – no nosso caso, os funcionários dos serviços públicos –, uma vez que, como veremos, eles correspondem aos dois vectores centrais que estamos a considerar no âmbito deste estudo.

Efetivamente, como procuraremos mostrar adiante de um modo mais concreto, as opções por práticas de corrupção derivam da conjugação daqueles dois vectores, ou seja da oportunidade que se desenha no seio do funcionamento dos serviços e do processo de tomada de decisão do funcionário para explorar e aproveitar essa oportunidade em seu benefício.

Vejamos então este conjunto de elementos teóricos que apresentar também uma relação mais ou menos direta com a problemática em estudo.

#### **3.3.1 – Referências teóricas relativas à vertente subjetiva**

##### **3.3.1.1 – A anomia como explicação da corrupção – de Durkheim a Merton**

No contexto do estudo parece-nos importante que se revise o conceito de anomia de Durkheim, ainda do final do séc. XIX, quando as ciências sociais, designadamente a sociologia, davam os seus primeiros passos. O autor – no âmbito da realização dos estudos sobre o suicídio (Durkheim, 1893) e sobre os processos de organização e segmentação social do trabalho (Durkheim, 1897) – verificou que os processos de transição de quadros de valores e padrões culturais induzem, nos sujeitos, estados de alguma confusão sobre os padrões e expectativas de atuação.

Esta noção de anomia, que traduz um estado de confusão por ausência de referências – de padrões de normalidade –, veio posteriormente a ser aprofundada por outros autores, designadamente por Merton (1938). É nos resultados dos trabalhos deste autor que nos queremos deter de modo um pouco mais detalhado, para vermos a forma como sistematizou e caracterizou o quadro de opções e modos de adaptação social dos sujeitos face aos objetivos socialmente estabelecidos e aos



meios socialmente reconhecidos para os alcançar. O autor estudou e caracterizou a relação entre as expectativas sociais – os objetivos socialmente estabelecidos –, e as vias – os meios socialmente legitimados – para alcançar essas expectativas<sup>120</sup>.

O quadro que se segue procura sistematizar o modelo teórico de anomia definido por Merton. Ele permite verificar que é a partir da forma como cada sujeito conjuga a aderência (+) ou a não aderência (-), ou seja a adesão ou a recusa a cada uma daquelas duas condições sociais e culturais relativas aos objetivos e aos meios, ou ainda se as procura alterar ( $\pm$ ), que se configuram os diversos modos distintos de adaptação social<sup>121</sup>.

De acordo com as conclusões a que chegou, são cinco os modos de adaptação social que podem ser tomados pelos sujeitos: a conformidade; a inovação; o ritualismo; o retraimento e a rebelião.

Quadro 3.7 – Modos de adaptação social segundo Merton		
Condições sociais e culturais		Modos de adaptação social
Objetivos socialmente reconhecidos (metas sociais)	Meios socialmente validados para alcançar os objetivos socialmente reconhecidos	
aderência (+)	aderência (+)	1 – conformidade
aderência (+)	não-aderência (-)	2 – inovação
não-aderência (-)	aderência (+)	3 – ritualismo
não-aderência (-)	não-aderência (-)	4 – retraimento
tentativa de mudança dos objetivos ( $\pm$ )	tentativa de mudança dos meios ( $\pm$ )	5 – rebelião

Adaptado de Merton, 1938: 676;

Como o quadro mostra, quando os sujeitos reconhecem como seus, aderindo, aos objetivos socialmente estabelecidos e aos meios validados para os alcançar, estão a assumir um modo de adaptação conformista, na medida em que tendem a fazer perpetuar esses quadros de normalidade tal como os conhecem e no contexto dos

<sup>120</sup> “Among the elements of social and cultural structure, two are important for our purposes. These are analytically separable although they are merge imperceptibly in concrete situations. The first consists of culturally defined goals, purposes, and interests. It comprises a frame of aspirational reference. These goals are more or less integrated and involve varying degrees of prestige and sentiment (...)The second phase of the social structure defines, regulates, and controls the acceptable modes of achieving these goals. Every social group invariably couples its scale of desired ends with moral or institutional regulation of permissible and required procedures for attaining these ends. These regulatory norms and moral imperatives do not necessarily coincide with technical or efficiency norms. Many procedures which from the standpoint of particular individuals would be most efficient in securing desired values, e.g., illicit oil-stock schemes, theft, fraud, are ruled out of the institutional area of permitted conduct. The choice of expedients is limited by the institutional norms.” (Merton, 1938: 672);

<sup>121</sup> “Turning from these types of culture patterning, we find five logically possible, alternative modes of adjustment or adaptation by individuals within the culture-bearing society or group. These are schematically presented in the following table, were (+) signifies “acceptance”, (-) signifies “elimination” and ( $\pm$ ) signifies “rejection and substitution of new goals and standards” (Merton, 1938: 676);

quais foram aculturados e socializados. De acordo com o autor, este é o modo de adaptação seguido pela esmagadora maioria dos sujeitos de uma sociedade, o que permite conferir-lhe uma lógica evolutiva de continuidade, com um elevado grau de estabilidade, justamente por se basear nessas certezas e expectativas sociais<sup>122</sup>.

Quanto aos restantes modos de adaptação, eles derivam do facto de os sujeitos aceitarem apenas uma das condições (objetivos ou meios), ou mesmo nenhuma (modos de adaptação 4 e 5 – retraimento, que o autor atribui aos indivíduos com um perfil de “alienação” relativamente à realidade<sup>123</sup>, e rebelião, que o autor associa aos sujeitos com um perfil “idealista”, por pretenderem alterar os quadros dos objetivos e dos meios para os alcançar).

Relativamente a este quadro teórico, e é justamente por esta razão que aqui o mencionamos, importa que se considere particularmente o modo de adaptação 2 (inovação) na medida em que corresponde a situações em que os sujeitos aderem aos objetivos socialmente estabelecidos, mas rejeitam, com uma certa frustração, nos termos do autor<sup>124</sup>, os meios que a sociedade concede para os alcançar. A inovação será assim o modo de adaptação social evidenciado pelos sujeitos que procuram alcançar os objetivos através de vias alternativas, não reconhecidas pela sociedade.

E julgamos que, neste modelo explicativo da noção de anomia de Merton, seja justamente nesta a via, neste modo de adaptação, que podem ser equacionadas as opções tomadas pelos autores de práticas de corrupção. Devemos admitir, pelo menos enquanto hipótese teórica, a possibilidade de os autores de práticas de corrupção, designadamente os funcionários dos serviços públicos, tomarem essas opções precisamente porque assumem como seus os objetivos socialmente reconhecidos de acesso a uma vida de sucesso, sem problemas financeiros e com sinais de bem-estar e ostentação de um determinado estilo de vida. Todavia como os salários e as receitas que legalmente auferem se revelam insuficientes para, por

---

<sup>122</sup> “In very society, Adaptation 1 (Conformity to both culture goals and means) is the most common and widely diffused. Were this not so, the stability and continuity of the society could not be maintained” (Merton, 1938: 677):

<sup>123</sup> “Adaptation 4 (rejection of goals and means) is the least common. Persons who “adjust” (or maladjust) in this fashion are, strictly speaking, in the society but not of it. Sociologically, these constitute the true “aliens”. Not sharing the common frame or orientation, they can be included within the societal population merely in a fictional sense” (Merton, 1938: 677);

<sup>124</sup> “Frustration derives from the inaccessibility of effective institutional means for attaining economic or any other type of highly valued “success”, that adaptations 2, 4 and 5 (innovation), ritualism and rebellion” are also possible.” (Merton, 1938: 678);

si só, alcançar tais objetivos, assumem fazê-lo recorrendo a meios alternativos (ilegítimos), designadamente através da prática de atos de corrupção e de suborno. E ao tomarem estas opções contrariam e desvirtuam o sentido da ação dos serviços públicos, que, em razão das suas funções, lhes cabe assegurar, colocando os seus interesses particulares ou daqueles que lhe são próximos acima dos interesses colectivos.

### **3.3.1.2 – A corrupção como uma troca de presentes – os rituais de dádiva de Mauss**

Uma outra referência teórica que importa considerar ao nível dos fatores subjetivos prende-se com as práticas sociais associadas aos rituais da dádiva, designadamente ao significado das trocas de presentes, como é evidenciado por Mauss (1988) e Casal (2005). Estes autores verificaram que, sob as mais diversas formas, as trocas de presentes representam ou estão associadas a uma tipologia de ritual que está presente em todas as culturas, apesar de apresentar nuances diversas, próprias de cada contexto cultural. Por esta razão se assume que os rituais de troca de presentes e o seu significado cultural são um universal de cultura.

Segundo o que os autores verificaram, estes rituais estão associados de modo muito vincado a mecanismos culturais de estabelecimento e aprofundamento dos laços de sociabilidade entre os sujeitos. Dar um presente a alguém tem implícita a noção de retribuição, que se constitui como uma espécie de laço ou de vínculo social, que se estabelece entre aqueles que trocam presentes, na medida em que ficam vinculados a sentimentos de aceitação e retribuição, ou seja a praticar o ritual da troca e, através dele, a afirmar, reafirmar, legitimar e aprofundar o relacionamento social e os laços de proximidade entre si<sup>125</sup>. Mauss caracteriza este ritual como um ato cultural com uma dimensão total. A troca de presentes e dos laços de relacionamento que ele permite desenvolver e aprofundar é um facto social

---

<sup>125</sup> “Dádivas e contra dádivas criam um estado de endividamento e dependências mútuas com vantagens para ambos os parceiros da troca de dádivas. A dádiva assim concebida, tem, como função principal, não tanto a de permitir a circulação de bens, quanto a criar e alimentar, diretamente, a relação social” (Casal, 2005: 188);

total, por vincular os sujeitos a uma espécie de obrigação social de dar, aceitar e retribuir presentes<sup>126</sup>.

Consideramos esta referência teórica na media em que, em si mesmo, o ato corrupto pode ser também equacionado segundo esta perspetiva de troca de bens, de presentes, de valores. O corruptor oferece algo – um presente, consubstanciado num determinado objeto de valor ou mesmo num determinado montante pecuniário – ao funcionário dos serviços da AP, e este, por sua vez, depois de aceitar esse presente, fica vinculado à necessidade de ter de retribuir com uma determinada decisão administrativa.

Todavia, parece-nos que na troca de presentes corrupta, parecem existir duas nuances importantes que, por se afastarem das leituras daqueles autores, desvirtuam o ato enquanto ritual de estabelecimento e aprofundamento dos laços sociais entre os sujeitos. Por um lado verificamos que o funcionário não está inicialmente vinculado a qualquer necessidade, e muito menos à obrigação, de aceitar o presente que lhe é oferecido. Nesta medida, só a partir do momento em que decide aceitar esse presente é que ficará comprometido e vinculado (assume) à necessidade de ter de retribuir, ou seja a ter de tomar uma determinada decisão administrativa no âmbito da ação funcional que lhe está confiada e que vá ao encontro, que satisfaça, as pretensões daquele que o corrompeu. E neste ponto encontramos a segunda nuance relativamente ao ritual da troca de presentes. É que, ao contrário do ritual da dádiva, o presente a retribuir não é um qualquer que resulte de um processo de escolha do funcionário. O presente a retribuir é justamente uma certa e determinada decisão administrativa que deriva das funções públicas exercidas pelo funcionário e que vai ao encontro dos interesses particulares daquele que o corrompeu.

Por estas razões nos parece que, apesar de se tratar de uma troca que se estabelece entre duas pessoas ou duas partes – a privada (o cidadão) e a pública (o funcionário como representante de um serviço público) –, a troca corrupta se afigura uma prática que contraria e subverte essa noção de estabelecimento e aprofundamento dos laços sociais, precisamente porque ela não é desinteressada. Ela não decorre simplesmente da vontade espontânea e livre das pessoas. Ela é,

---

<sup>126</sup> “A prestação total não implica só a obrigação de retribuir os presentes recebidos; ela supõe dois outros igualmente importantes: obrigação de os dar, por um lado, obrigação de os receber, por outro” (Mauss, 1988: 68);

no essencial, fruto dos interesses particulares de cada um dos intervenientes num determinado e circunscrito contexto – o funcionário que quer aumentar as suas receitas e o cidadão que deseja uma decisão administrativa que lhe seja favorável. Se esses interesses não existissem, o mais provável seria que entre o cidadão particular e o funcionário não ocorresse qualquer troca de presentes, ou do que quer que fosse.

Ainda assim julgamos interessante olhar para a corrupção segundo esta perspectiva do aprofundamento dos laços sociais a partir dos rituais de trocas de presentes, uma vez que objetivamente, apesar das nuances enunciadas, a troca corrupta não deixa de ser uma troca de presentes. Nesta medida, e apesar de uma certa subversão já descrita sobre os pressupostos do ritual, não excluimos a possibilidade de, sobretudo após a concretização da primeira troca corrupta, se sucederem outras da mesma natureza entre os mesmos sujeitos, porém mais facilitadas em resultado da ocorrência das trocas anteriores. Não se exclui por isso a possibilidade de os intervenientes – particularmente o funcionário corrompido – ficarem mais fragilizados na sua capacidade decisória, com menos espaço de manobra para evitarem, e correlativamente para recusarem, novas relações da mesma natureza e com os mesmos propósitos. Admitimos assim a possibilidade de as práticas reincidentes decorrerem de laços que vão sendo estabelecidos e aprofundados através dos atos de corrupção anteriores. Esses laços – apesar de baseados em interesses particulares, como se disse – podem hipoteticamente representar, em cada novo relacionamento, uma redução da capacidade decisória dos sujeitos para a recusa da troca corrupta. Os laços anteriormente estabelecidos podem ajudar a compreender e a explicar as situações de reincidência de práticas corruptas que possam desenhar-se entre os mesmos sujeitos, para lá de poderem contribuir igualmente para o incremento da percepção de impunidade, que, como vimos anteriormente, é um fator explicativo do aumento da espiral da corrupção (Andvig & Moene, 1990; Nieuwenboer & Kaptein, 2007).

O modelo teórico explicativo da função da dádiva e da troca de presentes pode por isso ajudar-nos a compreender – por este lado dos rituais de aprofundamento dos relacionamentos sociais – o mecanismo relacional que se estabelece entre corruptor e funcionário corrupto, e a perceber como a sua existência, no contexto da decisão administrativa, pode induzir, de uma forma cada vez mais forte, a prevalência dos

interesses particulares sobre os interesses públicos, os quais, como temos vindo a verificar, são uma pedra basilar a salvaguardar no exercício da governação pública.

### **3.3.1.3 – O ato corrupto como resultado de uma decisão racional – a escolha racional de Becker e as limitações do contexto de Simon**

Um outra abordagem teórica que nos parece importante seja considerada para a procura de explicações para o processo de tomada de decisão dos funcionários da Administração Pública perante situações de oportunidade para praticarem atos de corrupção é que deriva da teoria da escolha racional de Becker (1968). Segundo o autor, os sujeitos são racionais e é com base na racionalidade que tomam as suas decisões, fazendo-o a partir de um conjunto de informações de que dispõem em cada momento e, por outro lado, em função da perceção de ganhos e perdas, ou seja de benefícios e custos que possam resultar das opções que tomem<sup>127</sup>. Esta explicação, com uma fundamentação essencialmente economicista, e que é também assumida pela ONU (2004) como fator associado às opções por práticas de corrupção<sup>128</sup>, não deixa de evidenciar alguma relação com o quadro teórico relativo à perceção do risco de ser detetado e punido pela prática do facto<sup>129</sup>, ao qual já nos referimos anteriormente a propósito das espirais da corrupção (Andvig & Moene, 1990; Nieuwenboer & Kaptein, 2007).

Mas Becker vai ainda mais longe quando assume que determinadas pessoas optam por seguir carreiras criminais na medida em que, através delas, acedem mais facilmente a proveitos e ganhos do que os que lograriam alcançar se seguissem por outras vias<sup>130</sup>. Reconhecemos neste ponto alguma correspondência com a teoria da anomia de Merton, que vimos anteriormente, nomeadamente na relação à inovação, enquanto modo de adaptação social dos sujeitos (aderência e reconhecimento dos

---

<sup>127</sup> “The approach taken here follows the economists’ usual analysis of choice and assumes that a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities.” (Becker, 1968: 176);

<sup>128</sup> “The expected benefits from corruption, which a rational official would balance against the expected costs. Most corrupt acts involve a bargain between the public official and some private actor. The official uses the powers of office to create concentrated gains for the private partner beyond those he/she could earn without state intervention” (ONU, 2004: 3);

<sup>129</sup> “An increase in a person’s probability of conviction or punishment if convicted would generally decrease, perhaps substantially, perhaps negligibly, the number of offenses he commits” (Becker, 1968: 176);

<sup>130</sup> “Some persons become “criminals”, therefore, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ” (Becker, 1968: 176)

objetivos socialmente sancionados, mas rejeição dos meios socialmente reconhecidos para os alcançar).

Por outro lado e em complemento da verificação de Bekcer, julgamos importante considerar também a teoria da racionalidade limitada, de Simon (1947), que anteriormente tinha trabalhado a problemática do processo de decisão dentro das organizações. Este autor verificou também que o processo de tomada de decisão é de natureza racional e traduz um compromisso baseado num determinado conjunto de elementos que o sujeito decisor conhece e que caracterizam o contexto do objeto da sua decisão, incluindo as circunstâncias em que essa decisão é tomada. Por isso, refere o autor, a decisão produzida não será provavelmente aquela que em termos absolutos seria a melhor, a mais adequada ao caso concreto – ao objeto da decisão –, mas a que, em face das circunstâncias que conhece e da sua capacidade para as avaliar, se afigura como a mais adequada, a decisão de compromisso<sup>131</sup>.

O autor viria posteriormente (Simon, 1957) a reforçar essa noção de que o processo de tomada de decisão ocorre num contexto de racionalidade limitada, na medida em que o sujeito decisor não é nunca conhecedor, nem tem capacidade para conhecer no seu todo – e por isso não domina – o conjunto de elementos que contextualizam o quadro no âmbito do qual se insere o objeto da sua decisão<sup>132</sup>. Ele conhece e toma a sua decisão num determinado contexto<sup>133</sup>, baseado unicamente numa parte dos elementos que o caracterizam.

Esta questão do enquadramento do processo de tomada de decisão num contexto de racionalidade limitada, designadamente de o sujeito decisor tomar a sua decisão apenas e só com base nos elementos que conhece, e que traduzem apenas uma parte do todo do contexto do objeto da decisão, é a razão porque verdadeiramente

---

<sup>131</sup> “All decision is a matter of compromise. The alternative that is finally selected never permits a complete or perfect achievement of objectives, but is merely the best solution that is available under the circumstances. The environmental situation inevitably limits the alternatives that are available” (Simon, 1997: 5);

<sup>132</sup> “The principle of bounded rationality: The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world — or even for a reasonable approximation to such objective rationality” (Simon, 1957: 198);

<sup>133</sup> “If there were no limits to human rationality, administrative theory would be barren. It would consist of the single precept: Always select the alternative among those available, which will lead to the most complete achievement of your goals. The need for an administrative theory resides in the fact that there are practical limits to human rationality, and that these limits are not static, but depend upon the environment in which the individual decision takes place” (Simon, 1947: 240);

nos importa trazer esta abordagem para o estudo do problema da corrupção. De modo semelhante pressupomos que a prática de um ato corrupto ou de natureza similar possa decorrer também de um processo de tomada de decisão baseado numa racionalidade limitada por parte do funcionário corrupto, uma vez que não domina a totalidade dos elementos associados a essa decisão. Existem sempre fatores que desconhece e que não domina – embora se admita que na maior parte das vezes possa não estar consciente disso – e que por isso podem ser considerados fatores de incerteza. E será sobretudo por esta razão que nos parece importante que, nesse processo de tomada de decisão, para lá da eventual relação entre custos e benefícios, suscitada por Becker, como vimos anteriormente, possa perceber-se também que outra tipologia de fatores sejam considerados pelos funcionários no processo racional de tomada de decisão para a prática de um ato corrupto.

### **3.3.2 – Referências teóricas relativas à vertente organizacional**

Quanto à vertente dos fatores organizacionais explicativos das oportunidades para a prática da corrupção e à sua caracterização, importa que tenhamos em particular consideração o quadro teórico que agora apresentamos.

#### **3.3.2.1 – As dinâmicas de pressão, poder e controlo nas organizações – os modelos de Mintzberg e de Tirole**

Uma primeira referência teórica que importa considerar é a que deriva dos estudos realizados por Mintzberg (1980 e 1989) acerca dos modelos de configuração e das dinâmicas de funcionamento das estruturas organizacionais. Através desses trabalhos, o autor identificou e caracterizou seis componentes básicas que dão corpo a uma organização<sup>134</sup>, considerando que o conhecimento da estrutura, do modelo organizacional e da dinâmica de uma qualquer entidade se torna mais facilmente perceptível se for conhecido e trabalhado precisamente em função daquelas componentes e da forma como se interrelacionam entre si.

As componente consideradas são as seguintes:

---

<sup>134</sup> “To understand structure, it seems useful to delineate first the basic parts of organizations and the basic mechanisms organizations use to coordinate their work” (Mintzberg, 1980: 323);

- Vértice estratégico – integrado pelos dirigentes e gestores de topo da administração e pelo respetivo pessoal de apoio. Compreende a função de definição dos objetivos, do rumo estratégico e da ação de toda a organização<sup>135</sup>;
- Núcleo operacional – constituído pelos trabalhadores e funcionários operacionais que executam as tarefas básicas de produção, de rendimento dos serviços e de contacto com os utentes<sup>136</sup>;
- Linha hierárquica média – composta pelos gestores, diretores e chefias com uma posição intermédia na estrutura hierárquica e que, justamente através das linhas e relações hierárquicas, funcionam como pontos de ligação entre o vértice estratégico – a direção da organização – e o núcleo operacional – os executores das tarefas<sup>137</sup>;
- Tecnoestrutura – constituída pelo grupo de funcionários e trabalhadores com funções de carácter essencialmente técnico, como sejam juristas, contabilistas, engenheiros, técnicos de planeamento, de entre outros. Compreende a função do desenho dos sistemas e dos processos de trabalho da organização<sup>138</sup>;
- Logística – composta pelo pessoal com funções de apoio ao funcionamento da organização, como sejam os serviços de cafetaria, as áreas de investigação, desenvolvimento e marketing, as relações públicas e outras<sup>139</sup>;
- Ideologia ou cultura organizacional – inclui os valores, as crenças e as tradições que derivam das práticas do dia a dia da organização e que se vão sedimentando num quadro de referências para futuros desempenhos, incluindo para os novos funcionários. A cultura da organização traduz um

---

<sup>135</sup> “Strategic apex – oversees whole system” (Mintzberg, 1989:98);

<sup>136</sup> “Operating core – those people who perform the basic work of producing the products and rendering the services” (Mintzberg, 1989:98);

<sup>137</sup> “Middle line – a hierarchy of authority between the operating core and the strategic apex” (Mintzberg, 1989:98);

<sup>138</sup> “Technostructure – analysts outside the hierarchy who perform administrative duties – plan & control” (Mintzberg, 1989:98);

<sup>139</sup> “Support staff – provides internal services, cafeteria, mailroom, legal counsel, PR, etc.” (Mintzberg, 1989:98);

desígnio, uma espécie de alma, de essência ou de sentido da organização para aquelas que nela trabalham<sup>140</sup>.

De acordo com o autor, estas seis componentes coexistem em cada organização segundo formatos e inter-relacionamentos próprios, em função de fatores como a sua dimensão relativa no contexto de toda a estrutura da organizacional; o grau de concentração ou dispersão da organização; a tipologia de estrutura mais horizontal ou mais vertical e as formas de relacionamento interno, entre os funcionários e os diversos departamentos, ou externo, como sejam os relacionamentos com clientes, prestadores de serviços ou outras entidades. E é justamente na medida e na forma como se desenvolvem e dinamizam esses relacionamentos entre as diversas componentes que se definem os parâmetros e padrões de modelação de cada organização e da sua dinâmica de funcionamento<sup>141</sup>. Lemieux (1998) refere, a propósito do modelo de Mintzberg, que as organizações possuem uma dinâmica interna própria, resultante tanto das relações que se estabelecem entre as diversas componentes que a integram, como das relações que estabelece com as entidades externas. E são todos estes fatores que acabam por determinar a configuração da estrutura de cada organização<sup>142</sup>.

Por outro lado, segundo Hagoort (2003), Mintzberg terá verificado igualmente que essa dinâmica interna das diversas componentes das organizações traduz índices de competitividade, de pressão, de procura de poder, de protagonismo e de ascendente de cada componente relativamente às demais, o que torna o processo de procura e manutenção do poder como o fator dominante na dinâmica de uma organização. Nesta medida, Mintzberg terá verificado que a evolução das linhas de pressão e dos setores que vão detendo o poder dentro de uma organização é de tal forma importante que tende a estar associada e a determinar o ciclo de vida da

---

<sup>140</sup> “Ideology – culture, traditions and beliefs of an organization that distinguishes it from other organizations. It infuses a certain life into the skeleton of its structure” (Mintzberg, 1989:98);

<sup>141</sup> “In the context of these, it is then appropriate to turn to the means organizations have at their command to design structures – what we call the design parameters. And these can be analysed in terms of the contingency factors that influence their choice.” (Mintzberg, 1980: 323);

<sup>142</sup> “The employees who work for the organization form its *internal coalition*, while those persons or agencies outside the organization that have dealings with it form its *external coalition*. Both groups exert influences upon the organization, its decisions, and actions. In each of Mintzberg’s configurations, a number of internal and environmental needs determine that one particular part of the organization will become dominant.” (Lemieux, 1998: 38);

própria organização<sup>143</sup>. Por outro lado, num artigo publicado na edição de 30 de novembro de 2009 do Wall Street Journal (Mintzberg, 2009), o autor verifica, de modo crítico, que em determinados contextos de pressão, designadamente quando associada à atribuição de prémios pela prossecução de objetivos, as organizações possam apresentar situações que apelida como práticas legítimas de corrupção<sup>144</sup>, como é suscitado por Burke (2011), a propósito das remunerações premiais que são atribuídas aos dirigentes das organizações quando estas, no seu todo e com o esforço de todos os colaboradores, alcançam ou conseguem demonstrar ter alcançado os seus objetivos<sup>145</sup>. Mintzberg (2009) tem criticado sobretudo a utilização das organizações para alcançar dividendos de natureza pessoal e de ir deixando a vertente humana num plano secundário<sup>146</sup>.

Regressando novamente ao modelo de segmentação das diversas componentes presentes numa estrutura organizacional, mais concretamente em relação às linhas de organização das estruturas hierárquicas, importa deixarmos também uma referência ao modelo de Tirole (1986), que, reafirmando igualmente o modelo de Mintzberg, permite segmentar a estrutura hierárquica vertical de uma qualquer organização segundo três níveis abstractos identificados a partir do controlo do poder<sup>147</sup>: Os três níveis hierárquicos em causa são:

- Os dirigentes da estrutura e da organização, que o autor define como o principal, o dono do sentido da ação de toda a estrutura, na medida em que é a ele que compete a definição dos objetivos e da estratégia da organização para os alcançar, determinando para esse efeito os processos e as normas

---

<sup>143</sup> “For Henry Mintzberg, power is the dominant factor when trying to understand the development of organizations. Mintzberg links this power to the phase in an organization’s life cycle: birth, growth, maturity, decline and (possibly even) death.” (Hagoort, 2003: 147);

<sup>144</sup> “Executive bonuses – especially in the form of stock and option grants – represent the most prominent form of legal corruption that has been undermining our large corporations and bringing down the global economy” (Mintzberg, 2009);

<sup>145</sup> “Mintzberg (2009) makes the radical case for scrapping executive bonuses entirely. He argues that executive bonuses, particularly in the form of stock and option grants, are a form of legal corruption that has hampered large organizations” (Burke, 2011: 88);

<sup>146</sup> “A robust enterprise is not a collection of “human resources”; it’s a community of human beings” (Mintzberg, 2009);

<sup>147</sup> “Vertical structures (...) are represented by three-layer hierarchies: principal/supervisor/agent (...) This three-tier description is a convenient abstraction. Most organizations are more complex than the idealization considered here” (Tirole, 1986: 182);

de execução para os agentes, os verdadeiros executores dos procedimentos<sup>148</sup>;

- Os agentes, verdadeiros executores das tarefas produtivas da organização, que, com a sua ação, dão forma e, nessa medida determinam ou afetam a eficácia da estratégia delineada pelos dirigentes<sup>149</sup>;
- E as chefias intermédias, que funcionam como elo de ligação ou como correias de transmissão entre o topo (os dirigentes) e a base (os agentes), na medida em que exercem funções de supervisão e controlo sobre a ação dos agentes e, por outro lado, de recolha e transmissão de informação aos dirigentes relativamente à ação dos agentes<sup>150</sup>.

Em face dos elementos apresentados, consideramos que as dinâmicas de pressão constante dentro das organizações que se geram a partir da estrutura hierárquica e do inter-relacionamento das diversas componentes da estrutura organizacional na procura e manutenção das linhas de poder, podem, em si mesmas e por si só, ser fatores geradores ou pelo menos explicativos do desenvolvimento de oportunidades e a procura de opções para a prática de atos de corrupção.

### **3.3.2.2 – O informal como fator facilitador da corrupção – as zonas de incerteza de Crozier**

Outra vertente importante para percebermos como funcionam as dinâmicas internas das organizações é justamente a que estuda as formas e os processos como elas – mais concretamente os sujeitos que nelas exercem funções – concretizam efetivamente, ou seja como colocam em prática, os quadros normativos estabelecidos para o seu funcionamento e para a realização das suas funções. Crozier é um dos autores que se dedicou ao estudo desses processos, os quais, pelas razões que procuraremos mostrar, foram por si caracterizados como zonas de incerteza. A abordagem do quadro teórico relativo a estas zonas de incerteza parece-nos de todo importante e necessária, uma vez que ele aborda uma dimensão que, pelo menos em termos hipotéticos, parece poder traduzir-se num

---

<sup>148</sup> Principal as the owner of the structure” (Tirole, 1986: 182);

<sup>149</sup> “The agent as a party picking a productive action affecting the principal” (Tirole, 1986: 182);

<sup>150</sup> “The supervisor as a party collecting information to help the principal control the agent” (Tirole, 1986: 182);

contributo explicativo importante relativamente às opções dos sujeitos por práticas de corrupção.

De acordo com este quadro teórico da zonas de incerteza, que Crozier começou a estudar nos anos sessenta e veio a aprofundar posteriormente com outros autores, importa verificar que o autor considera que as organizações são mais do que a dimensão formal e burocrática que geralmente lhes é conferida e que se pode traduzir pelo quadro de normas, regras e procedimentos que lhe dão forma e definem a sua função. O autor procurou fundamentalmente estudar a sua dimensão humana, olhando para a organização como o conjunto das pessoas que a constituem e procurando perceber que fatores explicam os modos como elas se interrelacionam e se organizam entre si. Neste sentido verificou que as organizações são essencialmente construções dos sujeitos e que as suas dinâmicas de ação são resultantes de relações de forças de poder que se estabelecem no seu interior<sup>151</sup>. Crozier verificou, em complemento dos resultados mostrados por Mintzberg, que vimos anteriormente, que uma das principais forças explicativas da dinâmica das organizações deriva da forma como cada grupo gere a sua relação de maior ou menor dependência face aos restantes grupos, o que acaba por se traduzir num processo permanente de luta pela posse e incremento do poder de influência e em que as dependências acabam por ser geridas como formas de salvaguarda quando não se consegue escapar a uma certa submissão<sup>152</sup>.

O autor considera que a dimensão burocrática é impessoal na medida em que traduz uma dimensão mais fria, mais formal, das organizações. Segundo esta perspetiva mais formal, as organizações são sistemas burocráticos que se caracterizam pela existência de circuitos viciosos, resultantes da conjugação da estabilidade do quadro normativo com um modelo de ação muito centralizado na própria organização e na imperiosidade do cumprimento rotineiro do quadro normativo<sup>153</sup>. Por isso, deste ponto de vista, as organizações apresentam pouca

---

<sup>151</sup> “Organizations are (...) man made and socially created and the indirect result of the power struggles within the organization” (Crozier, 1964: 162);

<sup>152</sup> “Each group fights to preserve and enlarge the area upon some discretion attempts to limit its dependence upon other groups and accept such dependence only insofar as it is a safeguard (...) if there is no other choice but submission” (Crozier, 1964: 156);

<sup>153</sup> “The bureaucratic system of organization is primarily characterized by the existence of a series of relatively stable vicious circles that stem from centralization and impersonality” (Crozier, 1964: 193);

margem de maleabilidade para adaptar os quadros normativos à satisfação efetiva de cada situação concreta com que tem de se relacionar<sup>154</sup>.

O autor assume por isso que o estudo da vertente burocrática das organizações tende a não conseguir captar verdadeiramente o conhecimento da dimensão humana que lhe dá corpo e forma. Neste âmbito verificou que as organizações são movidas essencialmente por dinâmicas que resultam de forças de pressão de grupos de funcionários, uns sobre os outros, na procura de poder e de ascendente<sup>155</sup>, perspetiva que nos parece estar concordante com as explicações de Mintzberg, como vimos anteriormente.

Posteriormente, Crozier & Friedberg (1977) e mais recentemente Bilhim (2014), vieram a verificar que apesar de as organizações funcionarem segundo uma estrutura normativa – a burocracia, no sentido referido por autores como Weber (1949), Chiavenato (1983) ou Habermas (1987) – aqueles que nelas exercem funções continuam a ser sujeitos racionais, livres, ou pelo menos com o grau de liberdade para tomar opções refletidas, próprias de seres pensantes<sup>156</sup>. E este fator traduz-se numa condicionante da forma como cada sujeito assume e exerce efetivamente as suas funções, designadamente quanto às margens de responsabilidade<sup>157</sup> com que o faz, as quais acabam por estar na base da produção de um diferencial entre o lado frio e abstrato da norma e a forma concreta como é interpretada e aplicada a cada situação concreta.

Por isso a forma como os atores – é assim que os autores se referem aos sujeitos que exercem funções numa organização – desempenham efetivamente as suas tarefas dentro da estrutura organizacional em que se inserem torna-se um fator gerador de alguma incerteza<sup>158</sup>, que decorre desde logo desse diferencial entre a

---

<sup>154</sup> "The slowness, the ponderousness, the routine, the complication of procedures and the maladapted responses of the bureaucratic organization to the needs which they should satisfy" (Crozier, 1964: 3);

<sup>155</sup> "Each group fights to preserve and enlarge the area upon which it has some discretion, attempts to limit its dependence upon other groups" (Crozier, 1964: 156);

<sup>156</sup> "Dir-se-ia que a peça como obra literária representa o sistema organizacional e quando está a ser representada além do sistema organizacional está um conjunto de atores, ou seja, o sistema comportamental. Os atores, mais ou menos, respeitam a prescrição do papel, o equivalente à descrição de funções no sistema organizacional, mas não deixam de dispor de margem de liberdade na interpretação e aplicação do mesmo" (Bilhim, 2014: 78);

<sup>157</sup> "Découvrir, avec la marge de liberté dont il dispose, sa véritable responsabilité" (Crozier & Friedberg, 1977: 388);

<sup>158</sup> "Il s'agira de découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter

norma e a sua aplicação e também da presença de forças, de jogos de influência e de estratégias de poder<sup>159</sup>, entre os funcionários ou entre grupos de funcionários uns sobre os outros<sup>160</sup>. E, no seu todo, estes jogos de influência, estes sistemas de poder, acabam por se traduzir em forças de dependência mútua entre o ator e o sistema. O ator existe na medida em que se encontra inserido num sistema, que lhe confere um determinado grau de liberdade para, dentro da sua capacidade racional, exercer a sua função. E o sistema existe na medida em que resulta da ação dos diversos atores em presença na organização. Crozier & Friedberg consideram ainda que a presença dos atores é de tal modo determinante que só eles possuem a capacidade para promover a efetividade dos processos de mudança dentro das organizações<sup>161</sup>.

Os mesmos autores consideram que a abordagem sobre o funcionamento de uma organização requer que se procedam a análises distintas entre o sistema – o quadro normativo formalmente definido – e as estratégias dos diversos atores em presença – os diversos funcionários que exercem funções na organização –, em função do grau de liberdade com que exercem essas funções, o que por si só remete para uma noção de existência de alguma dimensão de subjetividade, de poder discricionário, com que efetivamente as executam<sup>162</sup>. Por esta razão pode considerar-se que o funcionamento das organizações traduz uma realidade dinâmica que está compreendida entre os formalismos definidos, que criam o quadro de expectativas, e a forma, em sentido informal, como os trabalhadores – aqueles que dão forma prática e sentido à ação da organização – realmente executam as suas tarefas<sup>163</sup>. Uma organização é por isso uma rede de forças, de poderes e de interesses, formais e informais, na qual, sustentam os autores, os

---

ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action" (Crozier & Friedberg, 1977: 392);

<sup>159</sup> "Le pouvoir est une relation et non pas un attribut des acteurs" (Crozier & Friedberg, 1977: 65);

<sup>160</sup> "Elle est le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage, et du calcul" (Crozier & Friedberg, 1977: 45);

<sup>161</sup> "L'acteur n'existe pas au-dehors du système qui définit la liberté qui est sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais le système n'existe que par l'acteur qui seul peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer" (Crozier & Friedberg, 1977: 11);

<sup>162</sup> "L'analyse stratégique et l'analyse systémique ne sont pas seulement des propositions théoriques. Elles sont d'abord et avant tout des pratiques de recherche" (Crozier & Friedberg, 1977: 391);

<sup>163</sup> "Les acteurs individuels ou collectifs (...) ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose « le système », disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres" (Crozier & Friedberg, 1977: 29);

sujeitos e as próprias organizações, através da ética, como refere Bilhim (2014)<sup>164</sup>, devem ter a capacidade de regular o poder e as tensões das relações que estabelecem entre si, de modo a alcançar os patamares de cooperação necessários para chegar aos objetivos coletivos, ou seja aos propósitos da própria organização<sup>165</sup>. Por isso, ainda segundo os autores, mais do que um propósito e uma estrutura organizacional formal traduzida num conjunto de regras, as organizações são construções humanas<sup>166</sup>, dotadas de dimensões culturais, sociais e políticas<sup>167</sup>.

Esta referência teórica das zonas de incerteza e da relação do ator com o sistema é particularmente importante para o contexto do presente estudo, nomeadamente para a edificação de hipóteses operativas, uma vez que, como veremos melhor aquando da definição do modelo teórico de análise sobre o objeto e correspondente estabelecimento de hipóteses de trabalho, pressupomos que o desenvolvimento e a exploração de oportunidades para as práticas de corrupção possa ocorrer justamente entre os territórios do formal e do informal, entre a regra e os processos da sua objetivação, decorrentes do maior ou menor grau de liberdade do funcionário – do ator – para a adaptar e aplicar a cada caso e situação concreta. Além do mais, por traduzir a violação das normas, a prática de um ato de corrupção será sempre algo que, do ponto de vista dos formalismos, é informal, uma vez que traduz uma ação contrária ao quadro normativo que está previsto ser executado.

### **3.3.2.3 – O stresse ocupacional como explicação da corrupção – o processo de “burnout” de Maslach**

Importa deixar também uma breve referência ao modelo teórico de burnout, que deriva fundamentalmente dos trabalhos de Maslach (1976), que a autora aprofundou posteriormente em conjunto com outros autores – Maslach, Schaufeli &

---

<sup>164</sup> "Importa que nos papéis, ou seja, no conjunto dos procedimentos e descrição de funções, a ética (o dever que a todos deve ser imposto) esteja presente. Se estiver, o papel do ator estará mais facilitado e maior dificuldade terá em transgredir." (Bilhim, 2014: 78) ;

<sup>165</sup> "L'organisation est un instrument que des acteurs sociaux se sont forgés pour régler leurs interactions de façon à obtenir le minimum de coopération nécessaire à la poursuite d'objectifs collectifs, tout en maintenant leur autonomie d'agents relativement libres" (Crozier & Friedberg, 1977: 196);

<sup>166</sup> "Une organisation est un construit humain et n'a pas de sens en dehors du rapport à ses membres" (Crozier & Friedberg, 1977: 50);

<sup>167</sup> "Le phénomène organisationnel apparaît (...) comme un construit politique et culturel" (Crozier & Friedberg, 1977: 197);

Leiter (2001) e Maslach & Leiter (2005) – e que no essencial têm permitido identificar efeitos de deterioração do relacionamento dos funcionários com o contexto da organização onde exercem funções e, correlativamente, uma redução dos índices de qualidade da sua ação na organização<sup>168</sup> quando são expostos a contextos de elevado stresse ocupacional<sup>169</sup>.

De entre os efeitos identificados, são de destacar, por representarem uma hipotética relação explicativa enquanto fator gerador de oportunidades para as práticas de corrupção, a redução dos índices de motivação para a realização adequada das tarefas funcionais e, correlativamente, uma perda de qualidade dos índices de desempenho profissional<sup>170</sup>. Admitimos portanto a possibilidade de este efeito de burnout, provocado pela dinâmica da própria organização, designadamente pelos elevados índices de stresse profissional a que expõe os seus funcionários, possa ser também um fator explicativo de eventuais opções por práticas de corrupção por parte dos funcionários dos serviços da Administração Pública (Minkes & Minkes (2008)<sup>171</sup>. Aliás, os trabalhos realizados por Scaramella, Cox & McCamey (2011) sustentam justamente esta possibilidade relativamente à ação e ao contexto da ação dos serviços com funções policiais<sup>172</sup>.

Os estudos que têm sido realizados acerca desta questão dos efeitos de burnout têm identificado seis fatores críticos através dos quais se pode incrementar o stresse ocupacional com efeitos perversos sobre a qualidade dos serviços e sobre os índices de motivação dos funcionários para a procura de um desempenho eficaz positivo.

Esses seis fatores são:

<sup>168</sup> “Burnout is an individual experience that is specific to the work context.” (Maslach, Schaufeli & Leiter, 2001: 407);

<sup>169</sup> “Burnout reflects an uneasy relationship between people and their work. Like relationship problems between two people, those between people and their work usually indicate a bad fit between the two, rather than *just* individual weaknesses, or *just* evil workplaces. And so reversing burnout requires focusing on both individuals and their organizations to bring them back into sync with each other.” (Maslach & Leiter, 2005: 44);

<sup>170</sup> “Burnout has been associated with various forms of job withdrawal—absenteeism, intention to leave the job, and actual turnover. However, for people who stay on the job, burnout leads to lower productivity and effectiveness at work. Consequently, it is associated with decreased job satisfaction and a reduced commitment to the job or the organization.” (Maslach, Schaufeli & Leiter, 2001: 406);

<sup>171</sup> “A major consequence of the existence of organizations is that there may be tensions between the individual and the organization” (Minkes & Minkes, 2008: 7);

<sup>172</sup> “Besides the stress of police work, other factors contribute to police suicides. Among these are abuse of alcohol and drugs, involvement in deviance and corruption” (Scaramella, Cox & McCamey, 2011: 118);

- O incremento do excesso de trabalho, decorrente por exemplo de uma redução dos recursos – sobretudo de recursos humanos – para o funcionamento da organização;
- O incremento dos índices de avaliação e de controlo sobre o desempenho dos funcionários, acompanhado de sentimentos de perda de poder e de autonomia funcional;
- O sentimento de receber um salário considerado baixo sobretudo se se tiver em conta o grau de responsabilidade associado às tarefas executadas<sup>173</sup>;
- O incremento de situações de conflitualidade nas relações com outros funcionários sobretudo em contextos de trabalho;
- Sentimentos de discriminação face a outros funcionários, e;
- A sujeição, por indicação, pressão ou imposição das estruturas da própria organização, à realização de práticas contrárias, ou pelo menos não concordantes, com os valores éticos e morais que o funcionário preserva e procura por em prática<sup>174</sup>.

#### **3.3.2.4 – A corrupção como resultado de uma gestão pública pouco transparente – as fórmulas de Klitgaard e da ONU**

Importa referir ainda, no âmbito deste conjunto de contributos teóricos explicativos da corrupção, as fórmulas estabelecidas por Klitgaard (1988) e pela ONU (2004) que identificam os fatores caracterizadores dos contextos de ocorrência da corrupção nas organizações da Administração Pública e a relação que estabelecem entre si.

---

<sup>173</sup> “Now employees are expected to give more in terms of time, effort, skills, and flexibility, whereas they receive less in terms of career opportunities, lifetime employment, job security, and so on. Violation of the psychological contract is likely to produce burnout because it erodes the notion of reciprocity, which is crucial in maintaining well-being.” (Maslach, Schaufeli & Leiter, 2001: 409);

<sup>174</sup> “Most person-job mismatches fall into six categories: workload (too much work, not enough resources); control (micromanagement, lack of influence, accountability without power); reward (not enough pay, acknowledgment, or satisfaction); community (isolation, conflict, disrespect); fairness (discrimination, favoritism); and values (ethical conflicts, meaningless tasks).” (Maslach & Leiter, 2005: 44);

Como veremos, a fórmula estabelecida pela ONU traduz uma evolução relativamente à que foi encontrada anteriormente por Klitgaard. A que foi definida por este autor estabelece, de modo muito sintético, que as práticas de corrupção decorrem potencialmente em contextos organizacionais que se caracterizam pela existência de situações de monopólio do poder decisório, acrescidas de poder discricionário e com a ausência de mecanismos de accountability, ou seja de adequados instrumentos de controlo da ação administrativa e da prestação de contas.

De modo simples, a fórmula de Klitgaard é a seguinte:  $C=M+D-A$ , em que C é a corrupção, M é o monopólio, D o poder discricionário e A o accountability<sup>175</sup>.

De acordo com esta formulação, ficamos com a noção que a ocorrência de práticas de corrupção nas organizações da AP deriva da existência de contextos organizacionais em que os poderes funcionais dependem de poucos ou mesmo de um único funcionário dentro de toda a estrutura dos serviços, e em circunstâncias em que o exercício desses poderes se realiza com elevados índices de poder discricionário, ou seja quando é considerável a dimensão do fator subjetividade a introduzir pelo funcionário no processo de adequação das normas aos casos concretos – a decisão administrativa – e se o próprio procedimento administrativo é, no seu todo, deficientemente acompanhado por mecanismos de controlo e de prestação de contas (accountability).

Posteriormente, a ONU (2004) apresentou uma reformulação explicativa dos contextos de corrupção, através da introdução naquela formulação dos fatores Integridade e Transparência. Nos termos na ONU, as oportunidades para a ocorrência de atos de corrupção apresentam a seguinte formulação:  $C=(M+D)-(A+I+T)$ , em que C representa a corrupção, M o monopólio, D o poder discricionário, A o accountability, I a integridade e T a transparência<sup>176</sup>.

Por outras palavras, esta formulação traduz uma noção de que a corrupção ocorre em contextos organizacionais marcados pela presença de situações de Monopólio da decisão administrativa associadas a um elevado poder Discricionário e em contextos marcados pela ausência cumulativa de mecanismos de prestação de

<sup>175</sup> “Corruption equals Monopoly plus Discretion, minus Accountability” (Klitgaard, 1998: 75);

<sup>176</sup> “Corruption = (Monopoly + Discretion) – (Accountability + Integrity + Transparency)” (ONU, 2004: 2);

contas (de Accountability), de Integridade e de Transparência nos procedimentos<sup>177</sup>. Desta forma e de acordo a própria Organização das Nações Unidas, a corrupção traduz essencialmente um problema de falha dos mecanismos de governança<sup>178</sup>.

### **3.3.2.5 – Outros fatores organizacionais reconhecidamente associados à corrupção – os indicadores da ONU**

Apresentamos finalmente o conjunto de fatores organizacionais dos serviços públicos que a ONU (2004) considera estarem particularmente associados ao desenvolvimento de oportunidades para a ocorrência da prática de atos de corrupção. De acordo com o referido documento desta organização internacional, os fatores que expõem os serviços da Administração Pública à ocorrência de atos de corrupção são os seguintes:

- Uma elevada concentração de poderes executivos acompanhado de um fraco ou inexistente sistema de controlo<sup>179</sup>;
- Fraca cultura e procedimentos de transparência relativamente às decisões, incluindo restrições ou condicionalismos no acesso às informações associadas às decisões<sup>180</sup>;
- Ausência de sistemas e regulamentos definidores da discricionariedade das decisões administrativas<sup>181</sup>;
- Fracos ou inexistentes sistemas de coordenação e supervisão<sup>182</sup>;
- Fracos ou inexistentes sistemas de controlo e auditoria, incluindo mecanismos de controlo social conjugados com elevados índices de tolerância a práticas corruptas<sup>183</sup>;

---

<sup>177</sup> “This suggests that the absence of ATI (primary as a consequence of weak governance) in addition to Monopoly and Discretion results in corruption” (ONU, 2004: 2);

<sup>178</sup> “Corruption is principally a failure of governance” (ONU, 2004: 2);

<sup>179</sup> “Concentration of powers in the executive and weak or nonexistent checks and balances” (ONU, 2004: 3);

<sup>180</sup> “Poor transparency surrounding executive decisions, combined with restricted access to information”(ONU, 2004: 3);

<sup>181</sup> “Elaborate regulatory systems allowing for discretionary decision making” (ONU, 2004: 3);

<sup>182</sup> “Weak systems of oversight and enforcement” (ONU, 2004: 3);

<sup>183</sup> “Soft social control systems/high tolerance for corrupt activities” (ONU, 2004: 3);



## 4 – Portugal no contexto dos países da União Europeia

A medição dos índices efetivos da criminalidade ocorrida numa sociedade é algo que, sobretudo pela natureza marginal, sombria e opaca que em regra tende a caracterizar os atos que se consubstanciam nos próprios crimes, é sempre difícil de alcançar, uma vez que, pelas mais diversas razões, muitas delas acabam por não chegar nunca ao conhecimento das polícias, nem de qualquer instância de controlo ou do sistema punitivo de justiça.

### 4.1 – O problema da medição do crime – as *cifras negras*

A ciência criminológica define como *cifras negras*, ou ainda como *criminalidade oculta* ou *latente*, como é também identificada por Dias & Andrade (1984)<sup>184</sup>, o valor do diferencial entre a dimensão do crime efetivamente ocorrido e aquele que, pelas mais diversas razões, como veremos a seguir, chega ao conhecimento das polícias e é processado pelas instâncias judiciais de controlo e repressão, nomeadamente pelo Ministério Público e pelos Tribunais.

As explicações para a subsistência de *cifras negras* ou de um lado oculto relativamente ao conhecimento e tratamento do crime ocorrido, como referem Cusson (2006)<sup>185</sup> ou Dias & Andrade (1984)<sup>186</sup>, derivam desde logo do facto de nem todas as ocorrências serem denunciadas às polícias ou às instâncias formais de controlo e repressão. Para lá de explicar a existência de *cifras negras*, como estamos procurar mostrar, a não denúncia dos crimes e a sua não descoberta pelas polícias, cria também necessariamente, junto dos infratores, situações perversas de de impunidade.

Relativamente à situação mais concreta da corrupção e dos demais crimes praticados por funcionários dos serviços públicos no âmbito das suas funções, como

---

<sup>184</sup> “A expressão cifras negras é corrente preferencialmente utilizada como sinónimo de criminalidade oculta ou latente” (Dias & Andrade, 1984: 133);

<sup>185</sup> “A denúncia não é automática e tem efeitos na política criminal, na medida em que apenas os delitos registados pela polícia têm alguma possibilidade de serem esclarecidos” (Cusson, 2006: 175);

<sup>186</sup> “Muitas vezes o crime nem chega a nascer como facto estatístico, ou seja, não se dá a sua apresentação ou recepção no sistema de instâncias formais de controlo: é o que acontece com a criminalidade oculta, expressão que abrange todo o crime que não atinge o limiar mínimo de crime conhecido pela polícia” (Dias & Andrade, 1984: 133);

refere Ferreira (1998)<sup>187</sup>, assiste-se a uma tendência particularmente forte para não serem denunciados, uma vez que se enquadram no grupo dos denominados *crimes sem vítima*, no sentido que vimos em estudo que realizámos anteriormente (Maia, 2004)<sup>188</sup> e como referem também Dijk, Kesteren & Smit (2007)<sup>189</sup>. Esta catalogação de *crimes sem vítima* derivará fundamentalmente do facto de as práticas que lhes correspondem se caracterizarem por alguma dificuldade em individualizar alguém em concreto como sendo vítima direta da sua ocorrência, ao contrário do que sucede por exemplo num crime de furto em residência, cuja vítima é o seu proprietário, uma vez que se trata do sujeito que ficou diretamente lesado com a ocorrência do delito. Todavia, como sustentei em estudo anterior (Maia, 2004), importa considerar que na realidade não se deva falar ou pelo menos aceitar a noção da existência de crimes sem vítima, uma vez que a ocorrência de qualquer ato criminoso – por desafiar e colocar em crise a estabilidade do quadro normativo estabelecido – vitimiza e fragiliza um certo equilíbrio e as expectativas do todo social que se encontram estruturadas em função desse mesmo quadro normativo<sup>190</sup>. As práticas de corrupção e demais criminalidade de raiz económica e financeira, como referem Morgado & Vegar (2003), vitimiza o Estado, o património público e os contribuintes<sup>191</sup>.

Relativamente à família dos crimes crimes com vítima, os inquéritos de vitimação têm sido uma solução utilizada para estimar as taxas de denúncia e, ao mesmo tempo, para conhecer algumas das principais razões que são apontadas pelas vítimas relativamente à opção tomada de não efetuarem a denúncia

---

<sup>187</sup> “A raridade, nos registos efectuados pelas autoridades policiais, de crimes que são induzidos ou, pelo menos, tolerados e encobertos por funcionários públicos permite, assim, suspeitar que os mesmos continuam, na sua maioria, a não ser participados ou detectados” (Ferreira, 1998: 33);

<sup>188</sup> “No grupo dos crimes sem vítima, encontramos os crimes cuja ação não permite uma individualização de vítimas, restando apenas a (...) fragilização da harmonizado todo social. É neste (...) grupo que é usual integrar o crime de Corrupção, uma vez que a sua prática beneficia ambas as partes envolvidas e vitimiza toda a restante sociedade, por desvirtuar o princípio da igualdade de tratamento em que todos dizemos acreditar” (Maia, 2004: 95);

<sup>189</sup> “As other crime surveys, the ICVS – International Crime Victims Survey – largely ignores victimisation by complex crimes such as grand corruption or organized crime victimising collective populations rather than individuals” (Dijk, Kesteren & Smit, 2007: 21);

<sup>190</sup> “Esta divisão dos crimes em dois grandes grupos, os que produzem vítimas e os que não as produzem, tende a ser essencialmente uma forma de dividir o fenómeno criminal em duas grandes famílias. Efectivamente parece-nos indiscutível que todos os crimes produzem vítimas, pois em última instância a prática de um qualquer crime afecta sempre a harmonia do todo social” (Maia, 2004: 95);

<sup>191</sup> “As vítimas dos crimes são, sem ordem especial de nomeação, o Estado, o erário público, e o contribuinte cumpridor” (Morgado & vegar, 2003: 38);

correspondente<sup>192</sup>. Van Dijk & Mayhew têm realizado estudos no âmbito da problemática da vitimação e, sobretudo relativamente aos crimes com vítima, verificaram que entre as principais razões que são invocadas pelas vítimas para as suas opções para não reportarem as situações às autoridades se encontram uma perceção de insuficiência da gravidade do acto, a descrença da ação das polícias para o esclarecimento do crime ou a procura de soluções alternativas para a resolução do problema (Van Dijk & Mayhew, 1993).

Em Portugal foram realizados inquéritos desta natureza em 1991, 1992 e 1994, e os resultados revelaram, como verificámos em estudo que realizámos anteriormente (Maia, 2004), que para os crimes contra o património – de acordo com Van Dijk, Kesteren & Smit (2007), este é o conjunto de crimes que, de entre todos, tende a apresentar taxas de denúncia mais elevadas<sup>193</sup> – os valores médios de denúncia se situaram próximo dos 30%, ou seja apenas um em cada três delitos desta natureza foi denunciado às autoridades.

Em face destes dados e olhando agora para os crimes sem vítima, designadamente para a Corrupção e demais crimes contra o Estado, sobretudo se atentarmos o facto de todos os intervenientes nestes actos retirarem benefícios da sua prática, facilmente se compreenderá como as correspondentes taxas de denúncia ou o seu conhecimento pelas polícias e instâncias de controlo possa ser inferior àquele valor percentual, como verificámos anteriormente (Maia, 2004)<sup>194</sup> e como sustenta Santos et al. (1996)<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Os inquéritos de vitimação são realizados para se colherem elementos objetivos que permitam estimar qual possa ser a dimensão real do crime ocorrido num determinado território durante um determinado período de tempo. Além de outras dimensões, como sejam por exemplo a gravidade ou a danosidade associada às ocorrências criminais, os inquéritos de vitimação permitem perceber as reações das vítimas desses crimes e as razões que as levaram a apresentar ou não apresentar denúncia dessas situações;

<sup>193</sup> “Theft of personal property has the highest victimisation rate of the ten crimes under investigation” (Dijk, Kesteren & Smit, 2007: 13);

<sup>194</sup> “Se nos casos de “crimes com vítima” Portugal parece registar baixas taxas de participação às autoridades (em termos médios os estudos realizados apontam para taxas de denúncia de cerca de 30% das situações ocorridas), parece-nos relativamente fácil de aceitar a possibilidade (que julgamos francamente real) de esse número de situações não denunciadas (geralmente conhecido por “cifras negras”) poder ser superior nos casos do crime de Corrupção, em que, como vimos, os intervenientes, por serem ambos beneficiados com a sua prática, dificilmente encontrarão em si motivos para se autodenunciarem” (Maia, 2004: 95)

<sup>195</sup> “No que respeita à nova criminalidade, típica do terceiro período – o crime económico internacionalmente organizado, a grande burla, a corrupção política – o controlo social levado a cabo pelo sistema judicial tem sido pontual, levando a crer, pelas informações disponíveis, algumas delas oficiais, que estamos num domínio de elevadas cifras negras” (Santos et al. 1996: 693);

Outra característica desta criminalidade que faz presumir as dificuldades do seu conhecimento formal, prende-se com os processos e os contextos que caracterizam estas práticas. Pela sua natureza, elas estão naturalmente menos expostas, se as compararmos por exemplo com as práticas do denominado crime de rua. Por isso ficam tendencialmente apenas e só no conhecimento daqueles que as praticam e que delas retiram dividendos, como refere Santos (2001)<sup>196</sup>.

Em estudo realizado por Santos et al. (1996) a partir de um inquérito a que submeteu uma amostragem da população portuguesa composta por 1532 indivíduos, relativamente à questão concreta da corrupção permitiu apurar que cerca de 9% dos inquiridos reconheciam terem sido confrontados com convites ao suborno a funcionários de serviços públicos para satisfação das seus propósitos juntos desses serviços<sup>197</sup>, e as opções que assumiram ter tomado relativamente a esses convites foram genericamente as seguintes: cerca de metade dos indivíduos (50%) assumiu não ter feito nada, 40% disse ter procurado solucionar a questão de forma não oficial, ou seja sem recurso à denúncia aos Tribunais ou às Polícias, e os restantes 10% afirmaram ter denunciado a situação (Santos et al., 1996)<sup>198</sup>.

Relativamente aos restantes 91% de inquiridos – aqueles que responderam nunca ter sido convidados para práticas de suborno –, foram questionados relativamente a hipotéticas reacções que tomariam se um convite de tal natureza lhes fosse dirigido<sup>199</sup>, e os resultados obtidos foram os seguintes: 24% referiram que nada fariam, 25% responderam que tentariam resolver de uma forma não oficial a questão que os levava a necessitar daquele serviço e os restantes 51% (metade dos

---

<sup>196</sup> “Para além de complexas, as condutas ocorrem regra geral, “entre quatro paredes”, contrariamente ao crime comum, normalmente “de rua” e, por isso mesmo, objecto de uma maior exposição. O que justifica a contraposição, corrente na doutrina anglo-saxónica, entre crimes in the streets e crimes in the suites. (...) Ao reconhecermos a indispensabilidade de conhecimentos muito específicos para a descoberta e a subsequente averiguação de tais condutas delituosas (...) estamos, conseqüentemente, a afirmar as particulares dificuldades das instâncias formais de controlo na reacção às mesmas” (Santos, 2001: 101);

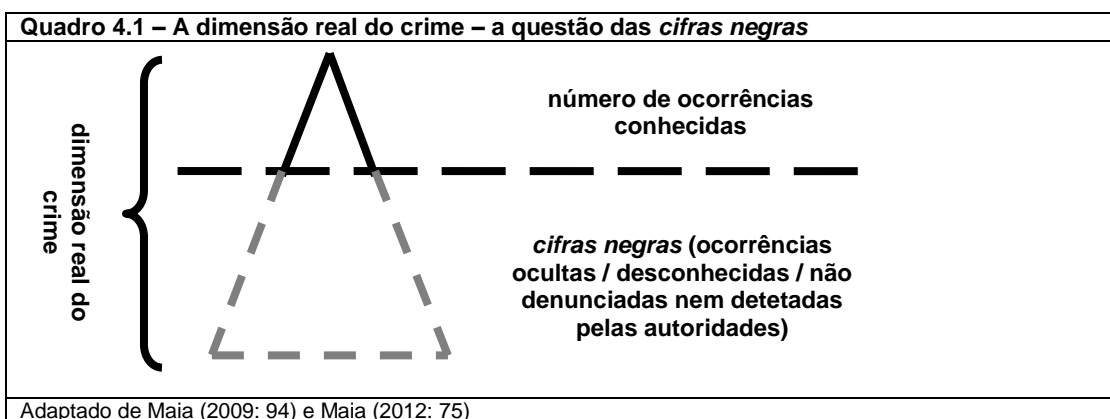
<sup>197</sup> A questão concretamente colocada aos inquiridos foi a seguinte: “Já alguma vez se viu prejudicado na obtenção de um documento ou na marcação de uma consulta médica por não ter dado gorjeta ao funcionário ou encarregado de serviço?” (Santos et al. 1996: 613);

<sup>198</sup> (Santos et al. 1996: 641);

<sup>199</sup> “Suponha que se via prejudicado na obtenção de um documento ou na marcação de uma consulta médica por não ter dado gorjeta ao funcionário ou encarregado do serviço. O que faria?” (Santos et al., 1996: 679);

respondentes) responderam que procederiam à denúncia da situação (Santos et al., 1996)<sup>200</sup>.

Estes resultados revelam-se particularmente interessantes na medida em que são um indicador da forma como as pessoas reagem perante o problema da corrupção, designadamente se estão perante situações concretas, como seu envolvimento, ou se as abordam apenas como mera possibilidade. É evidente que em abstracto todas as pessoas se dizem contra a corrupção. Todavia, perante as situações concretas em que se vêem envolvidas, porque provavelmente incluem outros fatores no processo de tomada de decisão, acabam por, pelo menos numa considerável parte dos casos, tomar decisões que não encontram correspondência com as que assumem perante hipóteses mais abstratas. Em estudo que realizámos anteriormente (Maia, 2004), propusemos alguns possíveis fatores que possam ter significância na decisão quando os sujeitos estão perante convites concretos para práticas de suborno. Esses fatores podem passar pelo receio de maiores entraves burocráticos do funcionário ou dos serviços no processamento do procedimento administrativo em causa, pela perceção do tempo e eventuais custos adicionais a assumir para acompanhar o processo judicial resultante da denúncia da situação, não excluindo também os efeitos de uma perceção de ineficácia associada a um eventual desinteresse do sistema judicial relativamente à denúncia<sup>201</sup>.



<sup>200</sup> Conforme Santos et al. (1996: 682);

<sup>201</sup> “Uma delas passará certamente pelo receio de retaliações praticadas sobre si, pelo próprio funcionário em causa, ou pelos outros funcionários do mesmo serviço público (não nos referimos só a retaliações físicas, mas mais a todo um conjunto de entraves burocráticos que posteriormente lhe sejam colocados pelos serviços), uma outra explicação prender-se-á com tempo que terá de despender nos tribunais enquanto o respetivo processo-crime percorrer o seu curso, havendo ainda uma terceira explicação que poderá passar pela perspectiva de que o sistema judicial acabará por não se interessar por aquele caso e portanto que todo o tempo que gastar será despendido em vão” (Maia, 2004: 114);

Uma outra vertente que tem sido também muito trabalhada relativamente a esta criminalidade e à forma como ela aparenta estar a desenvolver-se é a que procura conhecer e estudar as perceções sociais. É certo que falar de perceções não é necessariamente o mesmo que falar do problema propriamente dito, mas, pelo facto de estarmos perante uma tipologia de crime tendencialmente oculta, tem sido justamente através do estudo das perceções que se tem procurado chegar um pouco mais além no sentido de conhecer caracterizar um pouco melhor o problema. Adiante e a partir dos indicadores de perceção da corrupção da Transparência Internacional e do Banco Mundial, procuraremos analisar os índices de perceção que os portugueses têm evidenciado ao longo dos últimos anos relativamente à corrupção em Portugal, comparando essa evolução com os valores registados no contexto dos países da União Europeia.

Antes de avançarmos para a abordagem à dimensão que tem sido conhecida em Portugal relativamente a este tipo de criminalidade e a contextualização com os países da União Europeia, importa deixar ainda uma referência aos trabalhos de Dijk, Kesteren & Smit (2007), que nos dizem que, apesar de ser um tipo de criminalidade com tendência natural para elevadas taxas de *cifras negras*, o problema parece estar dentro de índices considerados reduzidos e controlados, sobretudo nos países industrialmente mais desenvolvidos.<sup>202</sup> Por outro lado, os autores referem a existência de uma correlação direta entre os índices de corrupção percebida pelas populações que respondem aos questionários europeus ICVS de crime e segurança (Van Dijk, Kesteren & Smit, 2007) e as perceções divulgadas anualmente pela Transparência Internacional, que sugerem que os índices de desenvolvimento industrial, nomeadamente fora do conjunto dos países do ocidente, onde se apresentam tendencialmente baixos, encontram paralelo com índices mais elevados de corrupção percebida<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> “The level of experiences with bribe-taking or bribe-seeking by public officials (street level corruption) remains very low, 1% or less, in the industrialised countries” (Van Dijk, Kesteren & Smit, 2007: 15);

<sup>203</sup> “Public officials seeking bribes are comparatively common in Greece and in the countries in Eastern Central Europe that have recently joined the European Union. Levels of corruption are also high in the main cities outside the Western world. Analysis showed that the level of corruption as measured in the ICVS is strongly correlated with the scores on the composite index of perceived corruption published annually by Transparency International” (Van Dijk, Kesteren & Smit, 2007: 15)

#### 4.2 – A dimensão da corrupção registada em Portugal entre 2004 e 2013

Relativamente à dimensão que este tipo de criminalidade apresenta em Portugal, apresentamos uma breve análise sobre os elementos estatísticos disponibilizados pelos serviços da Direção Geral de Política da Justiça, designadamente das estatísticas oficiais da justiça para a década compreendida entre 2004 e 2013, relativamente ao número de procedimentos criminais iniciados e com decisão de acusação em cada ano, bem como o número de suspeitos (arguidos<sup>204</sup>) julgados e condenados por essas práticas pelos Tribunais portugueses no âmbito de tais procedimentos.

Relativamente aos elementos disponíveis, importa salientar desde logo que apesar de o quadro legal português prever um conjunto de diversas tipologias distintas de crimes contra o Estado que podem ser cometidos por funcionários no exercício das suas funções públicas – no Anexo 1 identificamos o conjunto de crimes a que nos estamos a referir e que consideramos no âmbito deste estudo –, a realidade tem mostrado sistematicamente que os delitos mais expressivos têm sido o peculato, a corrupção e o abuso de poder, como procuramos mostrar a seguir e como tinha sido já evidenciado por Lourenço & Lisboa (1998)<sup>205</sup>.

Importa todavia ressaltar que, pela sua natureza, esta é uma tipologia de crime que denota sinais de apresentar uma dimensão considerável de *cifras negras*, como verificámos anteriormente (Maia, 2004, 2008, 2009). Esta situação significará que o número de práticas delituosas efetivamente ocorridas seja superior às que chegam ao conhecimento das autoridades e, correlativamente, às que são investigadas pelo Ministério Público, coadjuvado pelas Polícias de Investigação Criminal e, nos casos em que são colhidas provas das crimes, às que são julgados pelos Tribunais.

Vejamos então, nos quadros que se seguem, quais têm sido os números conhecidos relativamente ao conjunto de crimes contra o Estado praticados por funcionários no exercício das suas funções e, dentro deles, os números relativos aos crimes de corrupção, de peculato, de abuso de autoridade e de outros crimes

---

<sup>204</sup> Arguido é a designação que a Lei do processo penal confere a todo e qualquer suspeito de ter praticado de um crime, nos termos dos artigos 57º, 67º e 140º a 146º do Código de Processo Penal (aprovado através do Decreto-lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com as subsequentes alterações que lhe foram introduzidas);

<sup>205</sup> “Os crimes cometidos no exercício de funções públicas referem-se ao abuso de poderes, corrupção e peculato” (Lourenço & Lisboa, 1998: 57);

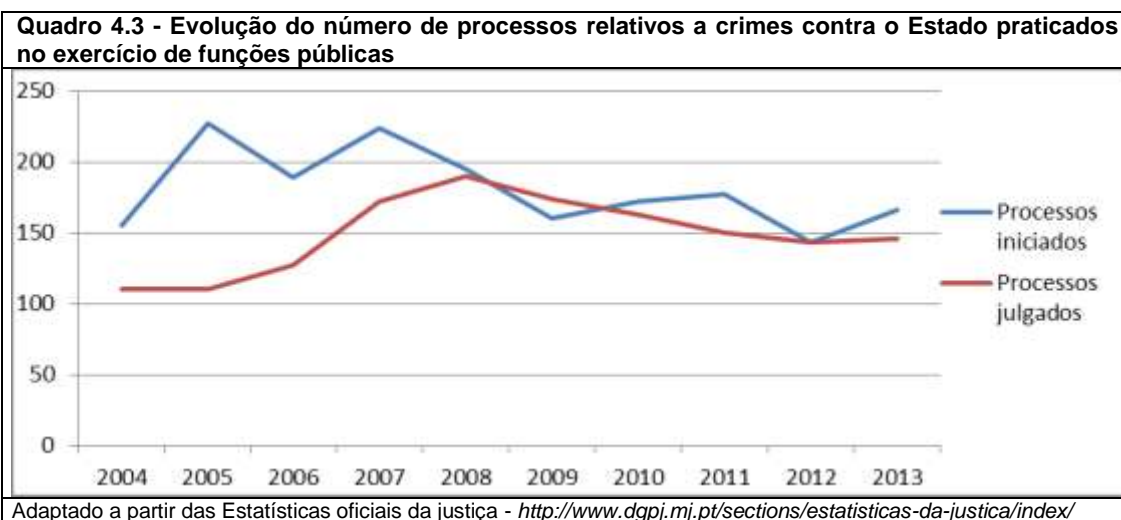
praticados por funcionários contra o Estado no exercício das suas funções<sup>206</sup>, na década em análise, nomeadamente em relação ao número de processos-crime iniciados<sup>207</sup> e acusados<sup>208</sup> em cada ano, bem como o número de suspeitos julgados<sup>209</sup> e condenados<sup>210</sup>.

#### 4.2.1 – Dimensão do crime praticado no exercício de funções públicas

**Quadro 4.2 - Estatísticas oficiais dos crimes praticados no exercício de funções públicas**

Ano	Processos		Valor percentual médio de processos acusados	Arguidos		Valor percentual médio de arguidos condenados
	Iniciados	Julgados		Julgados	Condenados	
2004	155	110		138	98	
2005	227	110		169	116	
2006	189	127		260	142	
2007	224	172		251	142	
2008	195	190		358	212	
2009	160	174		343	186	
2010	172	163		332	160	
2011	177	150		288	145	
2012	143	143		247	153	
2013	166	146		293	179	
<b>Valores Médios</b>	<b>181</b>	<b>149</b>	<b>82,1%</b>	<b>268</b>	<b>153</b>	<b>57,2%</b>

Fonte: Estatísticas oficiais da Justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>



<sup>206</sup> Os conceitos jurídicos relativos aos crimes em análise podem ser consultados no Anexo 1.

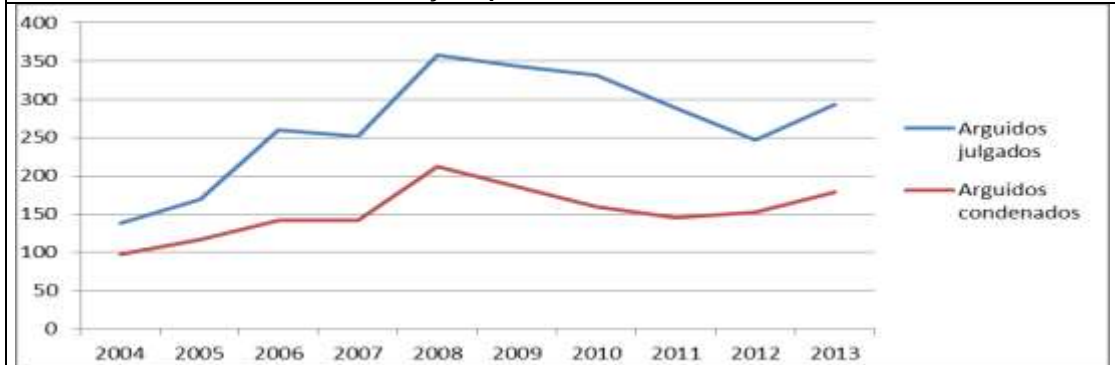
<sup>207</sup> Número de novos processos-criminais registados e iniciados em cada ano pelas autoridades policiais, por suspeita de ocorrência de crime de corrupção;

<sup>208</sup> Número de procedimentos criminais que em cada ano chegaram à fase de julgamento em Tribunal de 1ª instância, por terem sido colhidos elementos indicadores de ocorrência do crime de corrupção;

<sup>209</sup> Número de suspeitos (arguidos) acusados e julgados em Tribunal de 1ª instância, por suspeita da prática de crime de corrupção;

<sup>210</sup> Número de suspeitos (arguidos) condenados em Tribunal de 1ª instância pela prática de crime de corrupção;

**Quadro 4.4 - Evolução do número de arguidos julgados por suspeita da prática de crime contra o Estado no exercício de funções públicas**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

De acordo com os dados constantes nos quadros anteriores, é possível verificar que a dimensão registada relativamente ao conjunto dos crimes contra o Estado praticados por funcionários no exercício de funções públicas apresenta, na década de 2004 a 2013, um valor médio de 181 processos-crime iniciados em cada ano e de 149 processos julgados, o que significa uma taxa média próxima de 82,1% de processos julgados relativamente ao número de processos iniciados. Por si só e desacompanhados de outros elementos explicativos, eles parecem revelar sinais muito positivos relativamente à eficácia das investigações realizadas pelo Ministério Público, coadjuvado pelas Polícias de Investigação Criminal.

Quanto ao número de suspeitos, os dados indicam um valor médio anual de 268 arguidos submetidos a julgamento, dos quais 153 acabaram por ser condenados, o que traduz uma taxa média de quase 57,2% de condenações. Por si só estes números traduzem igualmente o que parece ser um bom sinal relativamente à eficácia dos Tribunais na realização dos julgamentos e na validade das provas encontradas na fase de investigação criminal.

Relativamente à evolução registada ao longo do período analisado, verificamos uma tendência para uma diminuição do número de processos-crime iniciados em cada ano, acompanhado por uma tendência de sinais contrários relativamente ao número de processos julgados (quadro 10), que se traduziram naturalmente numa tendência de crescimento dos números de arguidos julgados e condenados (quadro 11).

Estes dados no seu conjunto parecem denotar sinais de alguma eficácia da ação dos mecanismos repressivos e punitivos da justiça, sobretudo se tivermos em conta,

como referem Morgado & Vegar (2003), as particulares dificuldades no acesso às provas nesta tipologia de criminalidade.

Todavia, estes dados referem-se apenas e só às ocorrências que de alguma maneira chegaram ao conhecimento das instâncias da justiça, uma vez que, como vimos anteriormente, este é um tipo de criminalidade que denota sinais de apresentar uma dimensão considerável de *cifras negras*. Por esta razão importa ter alguma prudência relativamente a possíveis leituras da evolução efetiva da realidade do problema, nomeadamente quanto ao número real de ocorrências destes crimes em cada ano.

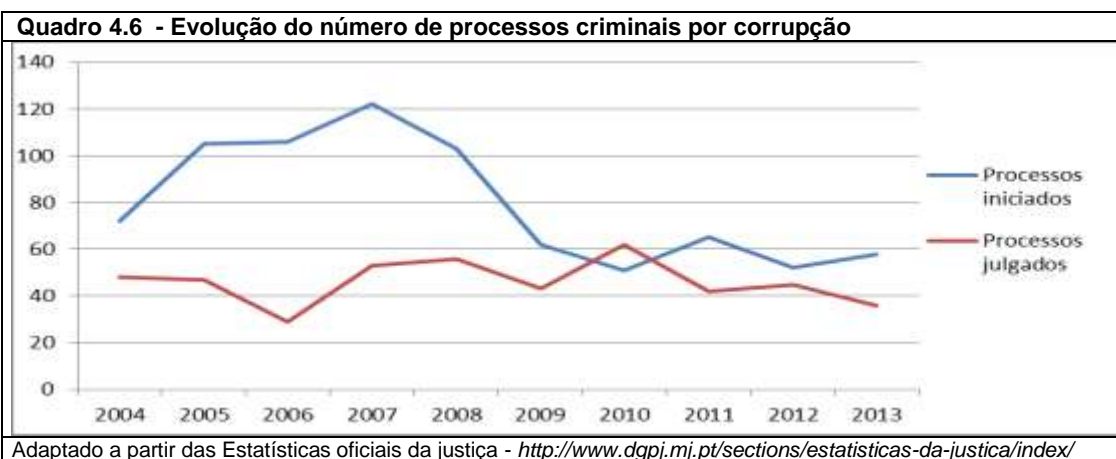
Vejam agora, nos pontos seguintes, os mesmos números desdobrados por alguns dos tipos de crime que integram este conjunto de crimes.

#### 4.2.1.1 – Os números da corrupção

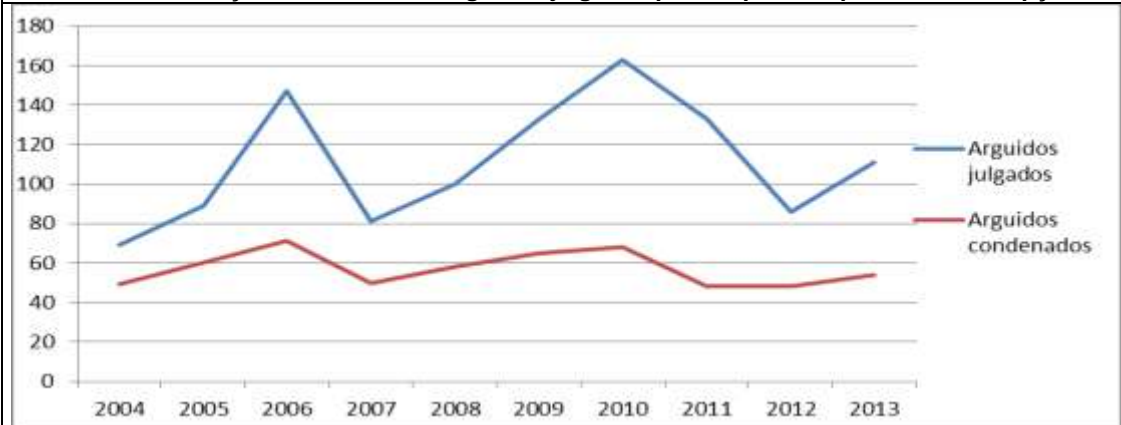
**Quadro 4.5 - Estatísticas oficiais do crime de corrupção**

Ano	Processos		Valor percentual médio de processos acusados	Arguidos		Valor percentual médio de arguidos condenados
	Iniciados	Julgados		Julgados	Condenados	
2004	72	48		69	49	
2005	105	47		89	60	
2006	106	29		147	71	
2007	122	53		81	50	
2008	103	56		100	58	
2009	62	43		133	65	
2010	51	62		163	68	
2011	65	42		133	48	
2012	52	45		86	48	
2013	58	36		111	54	
<b>Valores Médios</b>	<b>80</b>	<b>46</b>	<b>57,9%</b>	<b>111</b>	<b>57</b>	<b>51,3%</b>

Fonte: Estatísticas oficiais da Justiça - <http://www.dqpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>



**Quadro 4.7 - Evolução do número de arguidos julgados por suspeita da prática de corrupção**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

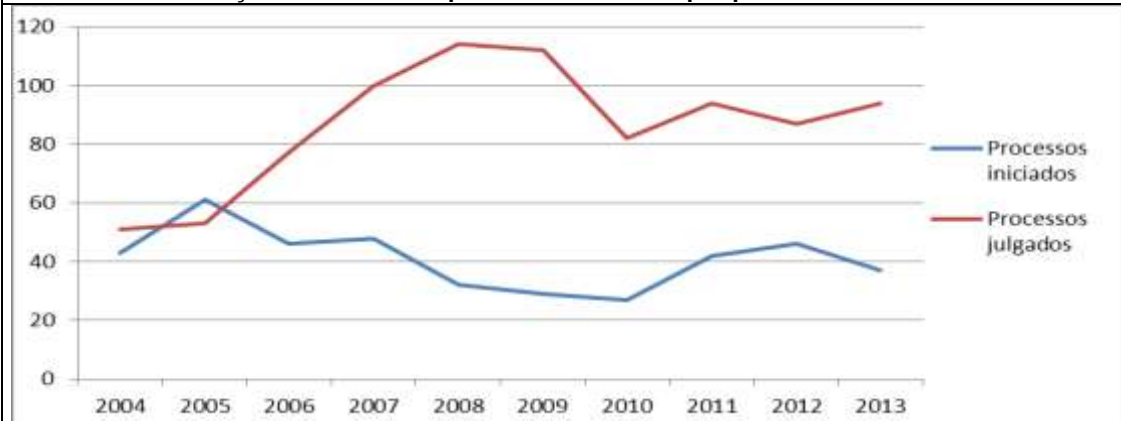
#### 4.2.1.2 – Os números do peculato

**Quadro 4.8 – Estatísticas oficiais do crime de peculato**

Ano	Processos		Valor percentual médio de processos acusados	Arguidos		Valor percentual médio de arguidos condenados
	Iniciados	Julgados		Julgados	Condenados	
2004	43	51		54	43	
2005	61	53		65	48	
2006	46	77		81	59	
2007	48	100		131	79	
2008	32	114		203	141	
2009	29	112		175	109	
2010	27	82		132	75	
2011	42	94		122	84	
2012	46	87		136	92	
2013	37	94		153	116	
<b>Valores Médios</b>	<b>42</b>	<b>86</b>	<b>210,2%</b>	<b>125</b>	<b>85</b>	<b>67,7%</b>

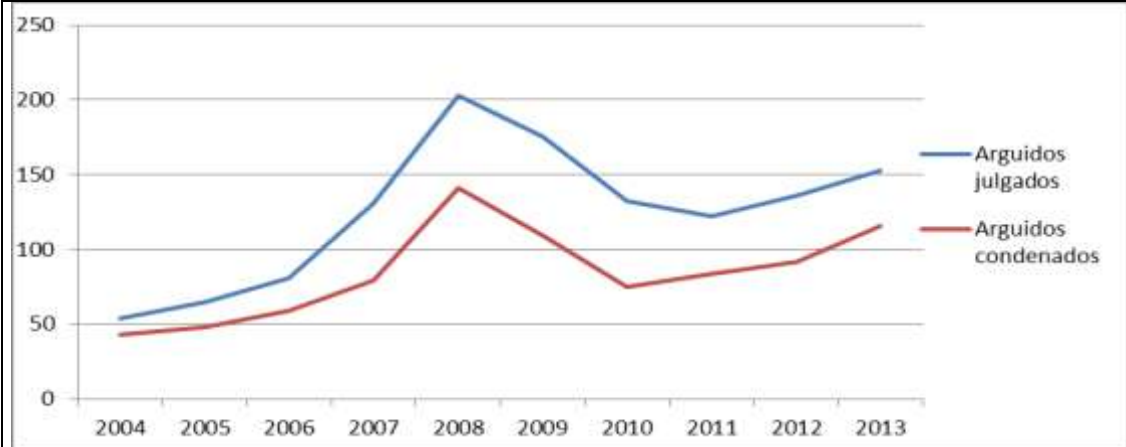
Fonte: Estatísticas oficiais da Justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

**Quadro 4.9 – Evolução do número de processos criminais por peculato**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

**Quadro 4.10 – Evolução do número de arguidos julgados por suspeita da prática de peculato**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dqpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

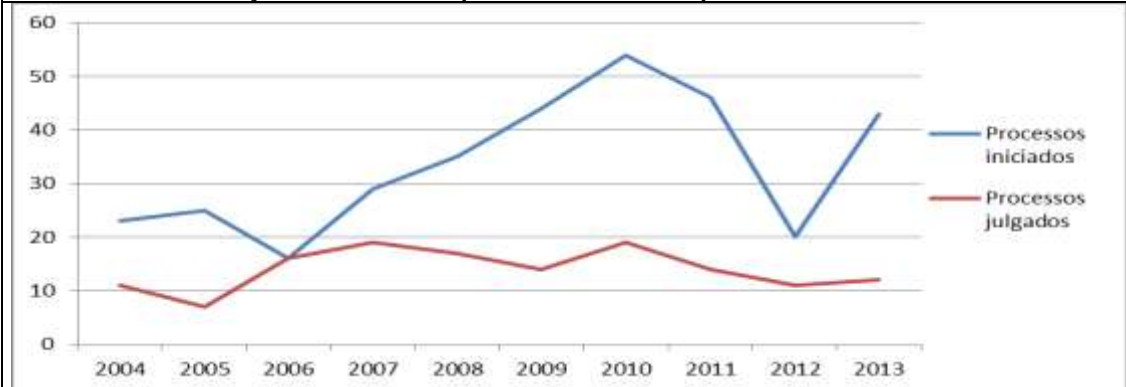
### 4.2.1.3 – Os números do abuso de autoridade

**Quadro 4.11 – Estatísticas oficiais do crime de abuso de autoridade**

Ano	Processos		Valor percentual médio de processos acusados	Arguidos		Valor percentual médio de arguidos condenados		
	Iniciados	Julgados		Julgados	Condenados			
2004	23	11	41,8%	15	6	38,9%		
2005	25	7		11	4			
2006	16	16		21	6			
2007	29	19		30	13			
2008	35	17		43	13			
2009	44	14		24	9			
2010	54	19		29	17			
2011	46	14		28	9			
2012	20	11		22	10			
2013	43	12		24	9			
<b>Valores Médios</b>	<b>34</b>	<b>14</b>			<b>25</b>		<b>10</b>	

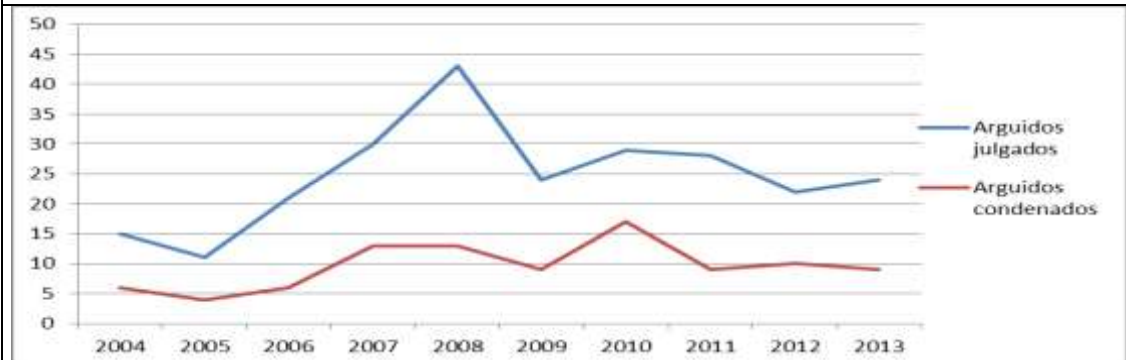
Fonte: Estatísticas oficiais da Justiça - <http://www.dqpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

**Quadro 4.12 – Evolução do número de processos criminais por abuso de autoridade**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dqpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

**Quadro 4.13 – Evolução do número de arguidos julgados por suspeita da prática de abuso de autoridade**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

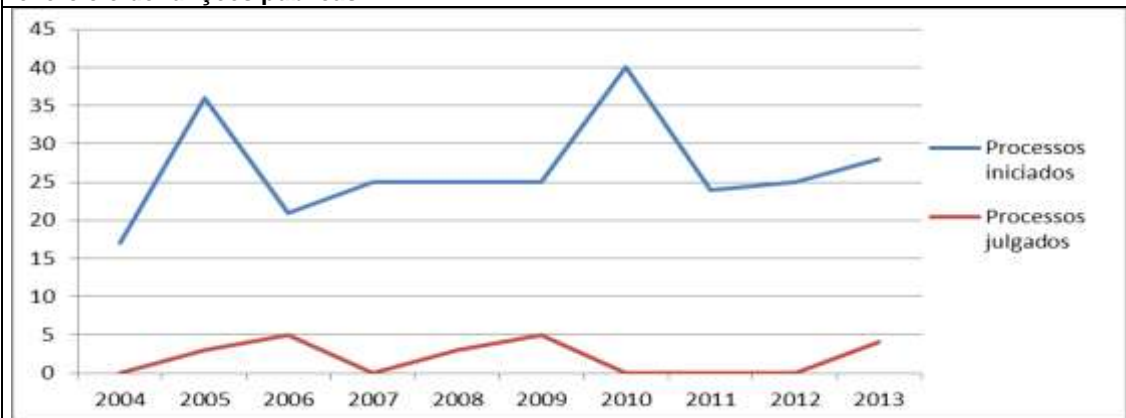
**4.2.1.4 – Os números de outros crimes praticados por funcionários**

**Quadro 4.14 – Estatísticas oficiais de outros crimes praticados no exercício de funções públicas**

Ano	Processos		Valor percentual médio de processos acusados	Arguidos		Valor percentual médio de arguidos condenados		
	Iniciados	Julgados		Julgados	Condenados			
2004	17	0	7,5%	0	0	29,4%		
2005	36	3		4	4			
2006	21	5		11	6			
2007	25	0		9	0			
2008	25	3		12	0			
2009	25	5		11	3			
2010	40	0		8	0			
2011	24	0		5	4			
2012	25	0		3	3			
2013	28	4		5	0			
<b>Valores Médios</b>	<b>27</b>	<b>2</b>			<b>7</b>		<b>2</b>	

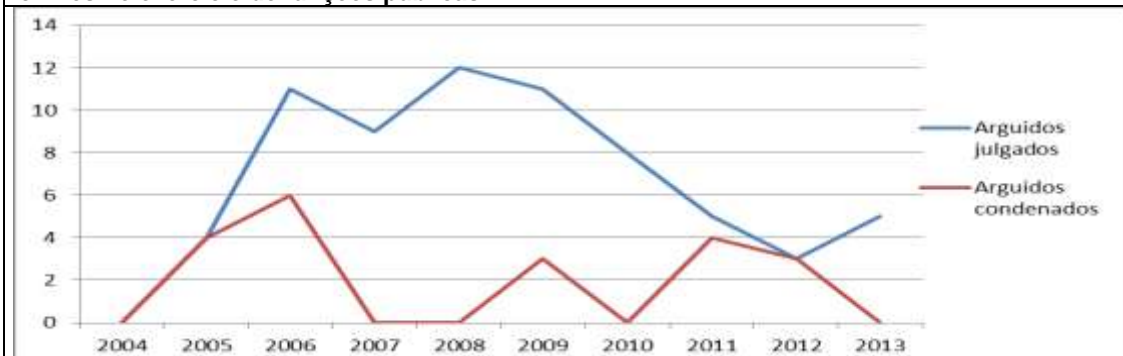
Fonte: Estatísticas oficiais da Justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

**Quadro 4.15 – Evolução do número de processos por outros crimes praticados funcionários no exercício de funções públicas**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

**Quadro 4.16 – Evolução do número de arguidos julgados por suspeita de prática de outros crimes no exercício de funções públicas**



Adaptado a partir das Estatísticas oficiais da justiça - <http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica/index/>

Os elementos apresentados nos quadros anteriores revelam que a corrupção e o peculato são, de entre todos os crimes desta família, os de maior frequência. Segue-se depois o abuso de autoridade e um número residual de processos-crime e de arguidos, que agregam os elementos correspondentes a outros crimes do conjunto que estamos a considerar.

Relativamente ao peculato, os números revelam um elemento que suscita alguma estranheza e até perplexidade, que se relaciona com o facto de a partir de 2006 o número de processos-crime em julgamento se apresentar sistematicamente superior ao número de processos-crime iniciados em cada ano, o que acaba por se traduzir, no período em análise, numa taxa média de mais do dobro (210,2%) de processos-crime julgados relativamente ao número de procedimentos iniciados. A eventual explicação para esta aparente incongruência – o número de processo-crime julgados não pode nunca ser superior ao de procedimentos iniciados - pode passar com alguma probabilidade, como vimos anteriormente (Maia, 2004), pelo facto de alguns processos-crime terem sido registados na fase de julgamento por este crime, depois de, na fase prévia, de investigação criminal, terem sido registados por outro crime diverso, porque fora esse o denunciado, mas relativamente ao qual não se alcançaram provas da sua ocorrência.

A ser verdadeira esta leitura – e ela revela-se muito coerente e perfeitamente admissível – então os elementos estatísticos que importa considerar relativamente a esta tipologia de crimes devem ser mesmo os números agregados, ou seja os que vimos anteriormente e que constam dos quadros 4.2, 4.3 e 4.4.

### 4.3 – A corrupção percebida em Portugal e na União Europeia

Como já referimos anteriormente, esta criminalidade parece caracterizar-se por uma dimensão considerável de *cifras negras*. Por essa razão e também para se perceber a forma como as pessoas percebem e se relacionam com o problema, têm sido desenvolvidos estudos para se aferirem os principais traços que caracterizam essas percepções e o discurso social que é produzido a partir delas. Estes estudos têm sido realizados tanto a nível nacional – nós próprios realizámos estudos sobre esta temática (Maia, 2006), bem assim como Sousa & Triães (2007 e 2008) e Poeschl & Ribeiro (2010) – como sobretudo a nível internacional, de que se destacam os trabalhos da Transparência Internacional e também do Banco Mundial, que permitem enquadrar, nos mesmos parâmetros avaliativos, as percepções dos cidadãos dos diversos países do mundo relativamente ao problema da corrupção nos seus próprios países.

Nos pontos seguintes apresentamos uma breve análise comparativa dos índices de percepção da corrupção registados entre 2004 e 2013 em Portugal, no contexto dos países da União Europeia (UE), precisamente a partir dos trabalhos realizados pela Transparência Nacional e pelo Banco Mundial.

#### 4.3.1 – Os índices de percepção de corrupção da Transparência Internacional

A Transparência Internacional produz e divulga anualmente o índice de percepção de corrupção de diversos países do mundo. Este índice é aferido a partir de um conjunto de indicadores de natureza económica e social, que é uniformemente aplicado a todos os países, e permite estabelecer o índice de corrupção percebido em cada país e seriar os países avaliados numa única grelha em função dos valores definidos para cada um<sup>211</sup>.

---

<sup>211</sup> “O Indicador de Percepções de Corrupção (Corruption Perception Index, ou CPI), criado em 1995, é um ranking que ordena os países (180 países em 2009) em função dos níveis de corrupção percebidos no sector público. O indicador baseia-se em diversos inquéritos a especialistas e homens de negócios” (Poeschl & Ribeiro, 2010: 422);



O valor do índice de corrupção percecionado é traduzido segundo uma escala que varia entre 0 (perceção de um país muito exposto ao problema da corrupção) e 10 (perceção de um país nada exposto ao problema da corrupção).

Os quadros que se seguem apresentam a tendência evolutiva dos valores registados para a década compreendida entre 2005 e 2014, relativamente a Portugal no contexto dos valores médios dos países da União Europeia (UE), que optámos por segmentar entre os valores dos países do centro e sul – o conjunto dos primeiros 15 países que constituíram esta organização<sup>212</sup> –, por serem tradicionalmente associados a menores índices de corrupção, e os valores médios registados para os 13 países de leste mais recentemente admitidos<sup>213</sup>, por serem tradicionalmente associadas a maiores índices de corrupção.

Os elementos contantes destes quadros foram colhidos e trabalhados a partir dos dados publicados nos relatórios da Transparency Internacional (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014).

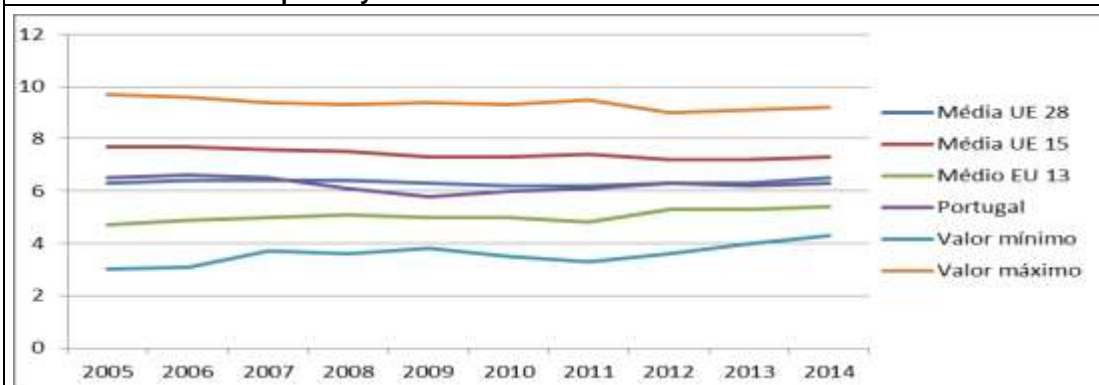
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Portugal	6,5	6,6	6,5	6,1	5,8	6,0	6,1	6,3	6,2	6,3
Média UE 28	6,3	6,4	6,4	6,4	6,3	6,2	6,2	6,3	6,3	6,5
Média UE 15 (países até 1995)	7,7	7,7	7,6	7,5	7,3	7,3	7,4	7,2	7,2	7,3
Média 13 países mais recentes	4,7	4,9	5,0	5,1	5,0	5,0	4,8	5,3	5,3	5,4
Valor máximo nos países da EU	9,6	9,6	9,4	9,3	9,3	9,3	9,4	9,0	9,1	9,2
Valor mínimo nos países da EU	3,0	3,1	3,7	3,6	3,8	3,5	3,3	3,6	4,0	4,3

Fonte: <http://www.transparency.org/research/cpi>

<sup>212</sup> Os 15 países que constituíam a União europeia em 1995 eram a Alemanha, a Bélgica, a França, a Holanda, a Itália, o Luxemburgo, a Dinamarca, a Irlanda, o Reino Unido, a Grécia, a Espanha, Portugal, a Áustria, a Finlândia e a Suécia. A União Europeia manteve esta formação até 2004, ou seja durante quase uma década;

<sup>213</sup> Em 2004 a União Europeia assistiu à entrada de 10 novos países, o Chipre, a Eslováquia, a Eslovénia, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, Malta, a Polónia e a República Checa, a que se vieram juntar mais tarde, em 2007, a Bulgária e a Roménia e, finalmente, em 2013, a Croácia;

**Quadro 4.18 – Evolução do índice de percepção da Corrupção em Portugal e na União Europeia de acordo com a Transparency International**



Fonte: <http://www.transparency.org/research/cpi>

De acordo com os elementos apresentados, verificamos que o índice de Portugal não sofreu grandes oscilações no período considerado, situando-se entre 5,8 e 6,6, sempre abaixo dos valores médios registados para a União Europeia a 15, mas claramente acima dos valores médios registados para a União Europeia a 13 e acompanhando muito de perto o valor médio registado para todo o conjunto dos 28 países que atualmente integram a União Europeia.

#### 4.3.2 – A qualidade da governação e os índices de controlo de corrupção do Banco Mundial

O Banco Mundial (BM), no âmbito dos trabalhos realizados no âmbito ao projeto Worldwide Governance Indicators (WGI), tem procedido à avaliação dos índices de qualidade da governação dos países (Banco Mundial, 2008, 2013, 2014)<sup>214</sup>.

Segundo os seus autores<sup>215</sup>, a noção de governança, a partir da qual edificaram o conceito e a matriz do índice WGI, compreende o conjunto das tradições e instituições através das quais se exerce a autoridade e o governo de um país, designadamente os processos políticos de constituição e substituição dos Governos dos Estados, a capacidade desses mesmos Governos para definir e adotar políticas

<sup>214</sup> O projeto Worldwide Governance Indicators (WGI), que é desenvolvido pelo World Bank Institute, avalia, desde 2006, a qualidade da governação em mais de 200 países de todo o mundo (Banco Mundial, 2008);

<sup>215</sup> O projecto WGI tem vindo a ser coordenado e desenvolvido por Daniel Kaufmann, Massimo Mastruzzi e Aart Kraay, todos com funções no Banco Mundial (Banco Mundial, 2008);

públicas sólidas e com eficácia, bem assim como as formas através das quais se procede ao controlo da ação governativa. O índice afere também o poder, a eficácia e a respeitabilidade sobre as instituições, sobretudo das que determinam as relações entre o Estado, designadamente os serviços da AP e os cidadãos.

O índice é construído para cada país a partir do levantamento e análise de elementos que permitam aferir cada um dos seguintes seis indicadores (Banco Mundial, 2008):

- Voz e responsabilidade, que traduz a capacidade de os cidadãos de um país serem parte ativa no processo de escolha dos seus governantes, em contextos de liberdade de expressão, de liberdade associativa e também de liberdade da ação da comunicação social;
- Estabilidade política e ausência de violência, entendida como a probabilidade de o Governo sofrer ações de desestabilização que resultem de movimentações políticas ou sociais com um carácter inconstitucional, ou pelo uso da força;
- Eficácia do Governo, associada à qualidade na formulação das políticas públicas e à competência dos serviços da Administração Pública para a sua execução com eficácia e de modo independente relativamente a pressões políticas;
- Qualidade normativa, na medida em que o Governo crie políticas públicas e quadros normativos sólidos que promovam o desenvolvimento da sociedade;
- Regime de direito, traduzido no grau de confiança dos agentes sobre as leis e as normas e numa atuação conforme com elas, incluindo a execução de contratos, o respeito pelos direitos de propriedade, pelas as polícias e pelas decisões dos Tribunais. Este indicador inclui ainda elementos relativos ao grau de probabilidade de ocorrência de crimes e de violência;
- Controle da corrupção, que traduz a capacidade da governação pública – do Governo e da AP – ser exercida sem prejudicar os interesses públicos, sobretudo sem aprisionar o Estado a interesses privados;

Em termos metodológicos, a recolha de elementos para aferição dos indicadores mencionados faz-se através de pesquisas sobre relações comerciais e

empresariais, organizações e grupos de interesse da sociedade civil e também do setor público.

Um dos seis indicadores do WGI procura precisamente avaliar a qualidade da governação a partir da capacidade evidenciada pelo poder público de um Estado para controlar a corrupção, entendida como as formas de exercício dos poderes públicos em benefício de interesses privados, tanto ao nível político, como administrativo, incluindo as formas de aprisionamento do Estado pelas elites e pelos interesses privados (Banco Mundial, 2008, 2013 e 2014).

Os valores relativamente a cada país são construídos a partir de diversos indicadores económicos, sociais e políticos e incluem também a perceção evidenciada pelos cidadãos sobre a capacidade de uma sociedade ter mecanismos capazes de controlar os níveis e as práticas de corrupção. Depois de trabalhados traduzem o indicador correspondente segundo uma escala que varia entre -2,5 (se essa capacidade é muito fraca e ineficaz) e +2,5 (se é muito forte e eficaz).

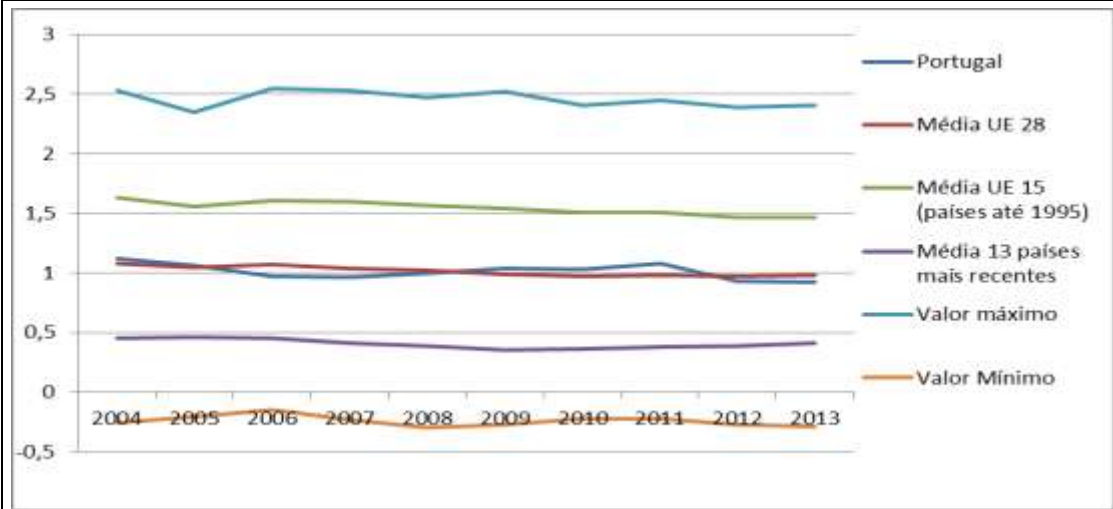
Deve referir-se que, de acordo com os elementos disponíveis no relatório de 2014 (Banco Mundial, 2014) a evolução entre 1996 e 2013 dos valores registados pelo WGI para Portugal no contexto de todos os países avaliados, se pode considerar positiva e confortável relativamente a cada um dos seis indicadores.

Os quadros que se seguem apresentam os valores do índice WGI estimados para Portugal e para os países da UE entre 2004 e 2013 relativamente ao indicador da capacidade de controlo da corrupção. Optamos por apresentar os elementos no contexto dos países da UE essencialmente por razões metodológicas, designadamente por permitirem uma comparação com a evolução dos índices de perceção da corrupção registados pela TI, que vimos tramos anteriormente.

<b>Quadro 4.19 – Índice de controlo da corrupção estimado para Portugal e para a União Europeia de acordo com o Banco Mundial</b>										
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Portugal	1,12	1,06	0,97	0,96	1,00	1,04	1,03	1,08	0,93	0,92
Média UE 28	1,08	1,05	1,07	1,04	1,02	0,99	0,97	0,98	0,97	0,98
Média UE 15 (países até 1995)	1,63	1,56	1,61	1,60	1,57	1,54	1,51	1,51	1,47	1,47
Média dos 13 países mais recentes	0,45	0,46	0,45	0,41	0,39	0,35	0,36	0,38	0,39	0,41
Valor máximo	2,53	2,35	2,55	2,53	2,47	2,52	2,41	2,45	2,39	2,41
Valor mínimo	-0,26	-0,21	-0,15	-0,23	-0,30	-0,27	-0,22	-0,22	-0,27	-0,29

Fonte: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

**Quadro 4.20 – Evolução do índice de controlo da corrupção estimado para Portugal e para a União Europeia de acordo com o Banco Mundial**



Fonte: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

Os dados apresentados evidenciam uma evolução muito semelhante à que verificámos relativamente aos índices de perceção da corrupção da Transparência Internacional. O índice registado para Portugal não apresenta grandes oscilações ao longo dos anos considerados e acompanha, quase de forma decalcada, a evolução dos valores médios do conjunto dos 28 países que integram a União Europeia, posicionando-se com valores um pouco abaixo dos registados para o conjunto de países da União Europeia a 15, mas acima da linha dos valores registados para os países da União Europeia a 13.

Julgamos que estes conjuntos de valores permitem por si só sustentar que quer os índices de corrupção percebida pelos portugueses, quer a capacidade para controlar a corrupção em Portugal, têm ocupado sistematicamente posições intermédias no contexto dos países da União Europeia.

#### 4.3.3 – Outros indicadores dos índices de corrupção em Portugal

Portugal, como todos os países do mundo, tem vindo a ser avaliado por diversos organismos internacionais relativamente aos mecanismos e às políticas que tem adotado relativamente ao controlo e prevenção sobre a corrupção.



Para lá das referências já apresentadas relativamente aos trabalhos da Transparência Internacional e do banco Mundial, outros organismos internacionais que têm produzido avaliações desta natureza têm sido o GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção<sup>216</sup>), a OCDE, a Comissão Europeia e a ONU.

Os quadros que se seguem apresentam, de forma necessariamente sintética, os principais resultados decorrentes das avaliações realizadas a Portugal por estas entidades.

<b>Quadro 4.21 - Resultados da avaliação realizada pelo GRECO em 2002</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	Independência, especialização e meios disponíveis pelas instituições com funções de prevenir e reprimir a corrupção;
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registo positivo dos esforços evidenciados por Portugal para modernizar e inovar os mecanismos de tratamento adequado à criminalidade complexa, incluindo a corrupção nas suas diversas formas (GRECO, 2003: 22);</li> <li>- Recomenda a introdução de medidas tendentes a uma melhoria da estratégia de coordenação da ação conjunta das diversas instituições com funções de controlo, repressão e prevenção da corrupção (GRECO, 2003: 23);</li> <li>- Portugal apresenta um esforço positivo na adoção de medidas tendentes a satisfazer de modo adequado as recomendações apresentadas anteriormente (GRECO, 2005: 9);</li> </ul>
Fontes: GRECO (2003, 2005)	

<b>Quadro 4.22 - Resultados da avaliação realizada pela OCDE em 2002</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	Adoção de medidas legislativas no âmbito da Convenção da OCDE contras a corrupção nas transações comerciais internacionais (OCDE, 2002);
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A OCDE destacou positivamente o elevado empenhamento na cooperação das autoridades portuguesas relativamente a este procedimento (OCDE, 2002: 32);</li> <li>- Portugal considera ter criminalizado a corrupção no comércio internacional através do Decreto-Lei n.º 28/84, o qual, segundo a OCDE, se trata de uma lei secundária que se destina fundamentalmente a penalizar ofensas no âmbito da economia e saúde pública (OCDE, 2002: 32);</li> <li>- Apesar de considerar que em termos genéricos a legislação adotada apresenta alguns pontos de correspondência com a convenção relativa à penalização da corrupção no comércio internacional, a OCDE recomenda a produção de legislação complementar que a enriqueça e fortaleça (OCDE, 2002: 32)</li> </ul>
Fonte: OCDE (2002);	

<sup>216</sup> O GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção) é um organismo criado em 1999 no âmbito do Conselho da Europa para monitorizar as medidas de controlo sobre a prevenção adotadas pelos diversos Estados que fazem parte da organização. O GRECO é atualmente integrado por 49 países, dos quais 48 são Estados europeus a que se juntou os Estados Unidos da América (in. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp), consultado em abril de 2014);

<b>Quadro 4.23 - Resultados da avaliação realizada pelo GRECO em 2005</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	Medidas de identificação e confisco de proventos da corrupção e da eficácia dos sistemas de auditoria sobre os serviços e procedimentos administrativos e medidas preventivas de conflitos de interesses e das relações entre a corrupção, o crime organizado e os circuitos de lavagem de dinheiro;
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomenda que Portugal melhore os mecanismos de apreensão de bens provenientes da prática dos crimes, bem como de despiste do branqueamento de capitais (GRECO, 2006:7). Recomenda também a criação de códigos de ética e outras medidas preventivas sobre os riscos de corrupção no setor público (GRECO 2006: 14), o controle dos conflitos de interesse (GRECO, 2006: 15), a criação de códigos de conduta, com a previsão e aplicação de sanções para os casos de desrespeito (GRECO, 2006: 16), bem como a formação dos funcionários com funções de despiste de situações desta natureza (GRECO, 2008: 22);</li> <li>- Recomenda ainda a adoção de medidas de controlo sobre as actividades das empresas privadas, sobretudo as que apresentem uma actividade menos regular (GRECO, 2006: 22);</li> <li>- Grande parte destas recomendações foram consideradas adotadas posteriormente (GRECO 2008: 15), (GRECO, 2010 a: 7)</li> </ul>
Fontes: GRECO (2006, 2008, 2010);	

<b>Quadro 4.24 - Resultados da avaliação realizada pela OCDE em 2007</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	Verificação das recomendações resultantes da primeira avaliação relativamente à adoção medidas legislativas no âmbito da Convenção da OCDE contras a corrupção nas transações comerciais internacionais (OCDE, 2007 b);
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A OCDE regista esforços positivos na criação de legislação relativa à tipificação penal de atos de corrupção no âmbito das transações comerciais internacionais (OCDE, 2007 b: 4);</li> <li>- Mas assinala negativamente o fato de nenhuma situação ter passado do estado de pré investigação, ou seja de não terem existido, investigações formais, nem julgamentos ou condenações por práticas destes ilícitos (OCDE, 2007 b ; 4);</li> <li>- A OCDE recomenda a necessidade de serem necessárias medidas complementares de identificação das principais áreas e setores de risco, incluindo os mais relevantes actores públicos e privados (OCDE, 2007 b; 4);</li> </ul>
Fonte: OCDE (2007 b);	

<b>Quadro 4.25 - Resultados da avaliação realizada pelo GRECO em 2010</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	Adoção de medidas legislativas no âmbito da Convenção do Conselho da Europa e de medidas de transparência de controlo do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais;
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomenda que Portugal estenda a definição dos crimes de corrupção e de tráfico de influências aos funcionários públicos de organizações internacionais (GRECO, 2010 b: 24 e 25), que passe a sancionar as práticas de corrupção e de tráfico de influências no setor privado (GRECO, 2010 b: 26) e que incremente a formação específica dos funcionários com funções de aplicação de sanções relativamente a estas práticas (GRECO, 2010 b: 27);</li> <li>- Recomenda a adoção de um formato uniforme para a organização da contabilidade dos partidos políticos e a promoção da sua transparência (GRECO, 2010 c: 19), incluindo o seu acesso pelo público (GRECO, 2010 c: 20);</li> <li>- Recomenda igualmente a produção de estudos para um conhecimento mais efectivo das formas como se processam na prática os financiamentos aos partidos políticos (GRECO, 2010 c: 20), o reforço da capacidade de regulação da Entidade das Contas (GRECO, 2010 c: 22) e a aplicação de sanções efectivas a quem desrespeitar as normas relativas ao financiamento dos partidos políticos (GRECO, 2010 c: 23);</li> <li>- Depois de considerar que Portugal não tinha adoptado de forma satisfatória grande parte das medidas recomendadas (GRECO, 2012: 11), o GRECO registou melhorias na adoção de tais recomendações, embora subsistam ainda algumas relativamente às quais importe desenvolver esforços adicionais (GRECO, 2013: 11).</li> </ul>
Fontes: GRECO (2010 b), 2010 c), 2012, 2013);	

<b>Quadro 4.26 - Resultados da avaliação realizada pela OCDE em 2013</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	Verificação da aplicação das recomendações resultantes da segunda avaliação relativamente à adoção das medidas legislativas no âmbito da Convenção da OCDE contra a corrupção nas transações comerciais internacionais (OCDE, 2013);
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A OCDE considera que os esforços relativamente ao relatório anterior foram quase nulos (OCDE, 2013: 5);</li> <li>- A situação afigura-se particularmente grave dados os sinais colhidos do envolvimento de Portugal em actividades comerciais com países com elevadas taxas de corrupção, portanto com um elevado risco de exposição ao problema (OCDE, 2013: 5);</li> </ul>
Fonte: OCDE (2013);	

<b>Quadro 4.27 - Resultados da avaliação realizada pela Comissão Europeia em 2014</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	<i>Análise do problema da corrupção nos diversos Estados-Membros da União Europeia e das medidas que têm vindo a tomar no sentido de o prevenir e combater</i> (Comissão Europeia, 2014: 2)
<b>Principais resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os Estados-Membros da União Europeia criaram a maior parte dos instrumentos legais e instituições necessários para prevenir a combater a corrupção (Comissão Europeia, 2014: 2);</li> <li>- Embora a experiência de suborno seja aparentemente rara (1 a 3%) a percepção é tão fortemente influenciada pelos recentes escândalos políticos e pela crise económica e financeira que se reflecte na impressão negativa dos inquiridos sobre a corrupção em geral (Comissão Europeia, 2014: 7);</li> <li>- A corrupção parece representar um problema para a actividade empresarial em Portugal (Comissão Europeia, 2014: 8);</li> <li>- Portugal adotou em 2008, de entre outras medidas, um código de contratos públicos e uma base de dados informática que centraliza as informações sobre todos os contratos públicos, que recebe informação de todas as entidades adjudicantes públicas (Comissão Europeia, 2014: 33);</li> <li>- Apesar de reconhecer o esforço desenvolvido por Portugal, a Comissão Europeia considera ser necessário medidas estratégicas mais efectivas para o combate e prevenção da corrupção, nomeadamente na eficácia da ação dos mecanismos repressivos e preventivos e um controlo mais efectivo das situações de conflitos de interesses (Comissão Europeia, 2014 a: 8);</li> </ul>
Fonte: Comissão Europeia (2014);	

<b>Quadro 4.28 - Resultados da avaliação realizada pela ONU / UNODC em 2014</b>	
<b>Indicadores estudados / avaliados</b>	<i>Revisão da adoção por Portugal da Convenção Contra a Corrupção da ONU relativamente às formas de criminalização e aos mecanismos legais de repressão e prevenção e de cooperação internacional</i>
<b>Principais resultados</b>	<p>O documento salienta como positivo a existência de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases de dados com informação criminal e com informação bancária, acessíveis a Juizes, Procuradores do Ministério Público e pela Polícia de Investigação Criminal (ONU, 2014: 7);</li> <li>- Uma linha online para apresentação de denúncias de corrupção (ONU, 2014: 7);</li> <li>- Mecanismos de monitorização das campanhas eleitorais (ONU, 2014: 7);</li> <li>- Um regime legal de protecção da identidade de testemunhas em processos de corrupção (ONU, 2014: 7);</li> <li>- Uma base de dados pública, de tratamento estatístico dos processos criminais por corrupção e criminalidade conexa (ONU, 2014:7);</li> </ul> <p>O relatório sugere ainda que as autoridades portuguesas devam considerar a adoção ou o aprofundamento de medidas já existentes no sentido de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criminalizar a corrupção passiva para agentes públicos estrangeiros (ONU, 2014: 8);</li> <li>- Alargar o conceito do crime de peculato às situações de apropriação e utilização abusiva de bens imóveis e a práticas por pessoas colectivas (ONU, 2014: 8);</li> <li>- Desenvolver esforços para encontrar soluções legais, constitucionalmente admissíveis, que permitam a penalização das situações de enriquecimento ilícito</li> </ul>

	<p>(ONU, 2014: 8);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Considerar a possibilidade de criminalizar a conspiração e criar a figura do conspirador no âmbito da prática do crime de branqueamento de capitais (ONU, 2014: 8);</li> <li>- Considerar a possibilidade de rever e alargar o quadro de prazos de prescrição relativamente à corrupção e aos crimes conexos (ONU, 2014: 8);</li> <li>- Desenvolver a possibilidade da especialização de Juizes para a corrupção e demais criminalidade económica e financeira (ONU, 2014: 8);</li> <li>- Desenvolver projectos de cooperação entre as autoridades com funções de luta e prevenção contra a corrupção com as Universidade e com a sociedade civil (ONU, 2014: 8);</li> </ul>
<p>Fonte: ONU (2014)</p>	

Os elementos constantes do quadro anterior revelam que apesar dos esforços que reconhecidamente Portugal tem apresentado relativamente ao controlo e prevenção do problema da corrupção, parece necessário que sejam adotadas outras medidas ou pelo menos melhoradas as que já existem de modo a tornar mais eficaz a ação dos pais tanto no controlo e repressão do problema como na identificação das suas causas e estabelecimento de medidas de carácter preventivo.

Importa ainda acrescentar que de acordo com os dados colhidos no âmbito do Barómetro Global da Corrupção (Global Corruption Barometer) que é ciclicamente realizado pela Transparência Internacional<sup>217</sup>, apenas uma pequena percentagem dos portugueses inquiridos assume ter participado ou ter sido convidado a participar em atos de corrupção. Com exeção do ano de 2011, em que 3% dos inquiridos assumiu ter praticado atos de corrupção, esse valor tem sido de 2%, dos inquiridos, como se pode constatar dos relatórios da Transparência Internacional (2004 a, 2005 a, 2006 a, 2007 a, 2009 a, 2011 a e 2013 a), quando os valores médios assumidos pelos cidadãos dos países da União Europeia se têm apresentado superiores, tendo sido também de 2% em 2006, mas de 5% em 2007 e 2009.

<sup>217</sup> “O Barómetro Global da Corrupção (Global Corruption Barometer, ou GCB) avalia, por sua vez, em que medida as principais instituições e serviços públicos (os partidos políticos, os funcionários, o parlamento, as empresas do sector privado, a justiça, os media) são percebidos como corruptos. Avalia, ainda, a percepção dos esforços dos governos para combater a corrupção. Este indicador tem por base inquéritos ao público, em geral (73132 inquiridos de 69 países para os dados de 2009), que registam as suas opiniões e experiências com a corrupção” (Poeschl & Ribeiro, 2010: 422);

## **PARTE II**

### **GOVERNAÇÃO PÚBLICA E CORRUPÇÃO**



## **5 – Estado, Governo e Administração Pública**

No contexto deste estudo e tendo em consideração a problemática que nele se aborda, importará que se trace uma rápida panorâmica relativamente aos conceitos e à forma como se concebem, estruturam e interrelacionam as noções de Estado, de Governo e de Administração Pública.

Esta abordagem é realizada de forma pouco exaustiva, uma vez que, apesar de importante para perceber o problema da corrupção, sobretudo os territórios onde ele se desenvolve, julgamos que não seja central no enfoque que fazemos do problema. E ela é importante na medida em que, como já vimos no capítulo anterior, a corrupção é um problema que ocorre justamente nos contextos do exercício da ação política do Governo – a corrupção política – e também do funcionamento dos serviços da Administração Pública – a corrupção administrativa. Todavia ela não é central, uma vez que, como também já vimos, a corrupção é um problema transversal a todas as sociedades e, nessa medida, a todos os tipos e modelos de organização do Estado, do exercício do poder político e das funções administrativas. Por outro lado, o enfoque que fazemos é o da procura de conhecimento relativamente à forma como se desenham e se exploram as oportunidades para a concretização destas práticas.

Por tudo isto – porque a corrupção em Portugal ocorre, ou, hipoteticamente, pode ocorrer, ao nível da ação política do Governo e do exercício das funções dos serviços da Administração Pública – é importante esta breve caracterização dos principais traços do modelo de organização do Estado, do Governo e da Administração Pública e do papel de cada uma destas realidades.

Todavia e tal como é sustentado por Carapeto & Fonseca (2006), é importante que se refira desde já que, em si mesma, esta tarefa se revela de alguma complexidade, uma vez que, por um lado, estamos a referir-nos a conceitos que se revelam de grande amplitude e com diversas facetas de abordagem e, por outro lado, porque as noções que encerram e as realidades a que correspondem têm vindo, elas próprias, a sofrer alterações profundas e a complexificar-se ao longo das últimas décadas, dada a evolução das sociedades e das instituições no contexto do processo da

globalização<sup>218</sup>, sobretudo ao nível do aprofundamento dos quadros de desenvolvimento social, cultural e económico e do próprio processo comunicacional, muito associado ao desenvolvimento e massificação da utilização das novas tecnologias<sup>219</sup>.

De todo o modo, procuraremos apresentar nas páginas seguintes os principais contornos que reconhecidamente caracterizam as três noções referidas, o objeto e a função que corresponde a cada uma delas, bem assim como a forma como se interrelacionam entre si.

### 5.1 – A noção de Estado

Uma primeira e breve caracterização do Estado, tal como nos é sugerida por Bilhim (2000), diz-nos que se trata de uma entidade que persegue fins de natureza pública e que apresenta fundamentalmente três dimensões: uma de nível internacional, que lhe é conferida pelo facto de ser titular e garante de direitos e deveres junto das outras nações; uma dimensão constitucional, na medida em que traduz a noção de uma comunidade una e indivisível resultante da agregação das vontades dos cidadãos que a compõem; e uma dimensão administrativa, que compreende o exercício da governação e, através dele, da ação administrativa<sup>220</sup>.

Por outro lado, se considerarmos a perspectiva enunciada por Caetano (1959), verificamos que os elementos que são necessários para se constituir a noção de Estado, tal como ela existe em Portugal e nos países de matriz cultural ocidental,

---

<sup>218</sup> “No cenário globalizado que (...) emergiu, os Estados contemporâneos são confrontados com uma multiplicidade complexa de exigências, o que lhes tem provocado uma quebra na capacidade governativa, bem como a fragilização das instituições e a deslegitimação da respectiva autoridade” (Carapeto & Fonseca, 2006: 20);

<sup>219</sup> “A principal questão tem a ver com o papel do Estado na sociedade actual e com as suas metas e finalidades (...) Tem sido recorrente a ideia que, no início do século. XXI, o papel do Estado-nação, emblema da história política do século XX, foi posto em causa. Este facto terá como causa principal – embora não única – o processo conhecido por globalização, que teve como principais motores a mundialização da economia (incluindo a internacionalização dos objetivos e das políticas do sector público que outrora pertenciam em exclusivo ao Estado), o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e da comunicação (TIC), que garantem o estabelecimento de redes globais de produção e a funcionalidade dos mercados financeiros internacionais, bem como uma autênticas “revolução da comunicação”” (Carapeto & Fonseca, 2006: 19);

<sup>220</sup> “Entre as diversas dimensões que o termo possui, destacamos três que nos parecem mais significativas: dimensão internacional: Estado soberano, titular de direitos e deveres ao nível internacional; dimensão constitucional: Estado como comunidade, o conjunto de cidadãos; dimensão administrativa: Estado com pessoa colectiva pública, que através do governo executa a actividade administrativa” (Bilhim, 2000: 92);

são a existência de um povo, que habita um determinado território e que possui autonomia política para administrar e gerir os seus destinos dentro desse território<sup>221</sup>. Neste sentido, o Estado caracteriza-se essencialmente por ser, numa nação, num país, numa sociedade, numa população<sup>222</sup>, ou, como refere o mesmo autor, num povo<sup>223</sup>, a única entidade a quem se reconhecem poderes para assegurar, organizar e gerir, as necessidades coletivas<sup>224</sup> relativas à segurança<sup>225</sup>, à justiça<sup>226</sup> e ao bem-estar social dos cidadãos<sup>227</sup>, incluindo, como Amaral (2010), uma vertente relativa à produção cultural<sup>228</sup>.

No caso de Portugal, que é naturalmente o que no âmbito deste estudo mais nos importa, estas noções encontram-se consubstanciadas na Constituição da República Portuguesa (CRP), lei fundamental de organização do Estado<sup>229</sup>, que considera, no artigo 9º, serem tarefas fundamentais do Estado, a garantia da

<sup>221</sup> “Os elementos do Estado são o povo, o território e o poder político” (Caetano, 1959: 109);

<sup>222</sup> “Em geral os autores costumam indicar como primeiro elemento do Estado a população ou a Nação (...) Preferimos a palavra povo para designar a colectividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem estar, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o direito adequado às suas necessidades e aspirações” (Caetano, 1959: 109);

<sup>223</sup> “A noção de Estado é a de um povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida coletiva e assegurem a respectiva execução” (Caetano, 1959: 108);

<sup>224</sup> “O Estado tem a sua razão de ser na necessidade de realização permanente de certos fins essenciais da colectividade política. Esses fins não são alcançados pela mera existência do Estado: exigem ação contínua e por isso o Estado tem de desenvolver certas actividades úteris, de modo sucessivo e por tempo indefinido, para corresponder aos seus fins, actividades a que se chama funções” (Caetano, 1959: 126);

<sup>225</sup> “O primeiro interesse do homem no mundo é viver. Para viver os homens precisam de se amparar contra os perigos da Natureza, contra as cobiças dos outros homens, contra a violência dos mais fortes” (Caetano, 1959: 123);

<sup>226</sup> “O Estado é primeiro que tudo uma sociedade organizada para a concentração e o emprego regrado dos meios coercivos. Dizendo “emprego regrado” postulamos a existência de regras ou normas e estas têm de ser inspiradas pela justiça: a sociedade política existe para substituir, nas relações entre os homens, ao arbítrio da violência individual certas regras ditadas pela Razão que satisfaçam o instinto natural de Justiça” (Caetano, 1959: 124);

<sup>227</sup> “Em todas as épocas e em todas as formas de sociedade política aparece, a par da Segurança e da Justiça, esta finalidade a cumprir, da promoção do bem-estar espiritual e material da colectividade” (Caetano, 1959: 125);

<sup>228</sup> “Trata-se, em síntese, de necessidades coletivas que podemos reconduzir a três espécies fundamentais: a segurança, a cultura e o bem estar” (Amaral, 2010: 28);

<sup>229</sup> A Constituição da República Portuguesa atualmente em vigor foi aprovada a 25 de abril de 1976 e resultou dos trabalhos da Assembleia Constituinte eleita na sequência da Revolução de 25 de abril de 1974. Este documento sofreu entretanto sete revisões, designadamente através das Leis Constitucionais nº 1/82, de 30 de setembro, nº 1/89, de 8 de julho, nº 1/92, de 25 de novembro, nº 1/97, de 20 de setembro, nº 1/2001, de 12 de dezembro, nº 1/2004, de 24 de julho e, por último a Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto. Todavia, as alterações introduzidas não alteraram de forma significativa a sua estrutura nem as principais linhas filosóficas que nortearam a sua construção.

independência nacional e dos direitos e liberdades fundamentais, a defesa da democracia, a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo, a proteção e valorização do património cultural, assegurar o ensino e promover o desenvolvimento harmonioso da sociedade e a igualdade entre homens e mulheres<sup>230</sup>.

A concretização destas aspirações constitucionalmente consagradas deve traduzir, como refere Silvestre (2010), a promoção da qualidade de vida do povo, deve resultar através da interação entre os poderes legislativo e executivo, ambos democraticamente eleitos e em que o primeiro define as formas legais de funcionamento e os limites do exercício da ação do segundo<sup>231</sup>. Por outro lado, como referem por exemplo Peters (2005), Hood et al. (1998), Carvalho (2001) e Lane (2005), o alcance dos propósitos do Estado faz-se através da ação conjugada do poder político, exercido por um Governo democraticamente eleito e representativo da vontade do povo eleitor, com a ação das estruturas da Administração Pública, às quais cabe a execução das medidas delineadas por esse mesmo Governo e em respeito com o quadro legal existente.

---

<sup>230</sup> Nos termos do artigo 9º da Constituição da República Portuguesa, são “tarefas fundamentais do Estado: **a)** Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam; **b)** Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; **c)** Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; **d)** Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; **e)** Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território; **f)** Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa; **g)** Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; **h)** Promover a igualdade entre homens e mulheres”

<sup>231</sup> “A promoção do bem-estar material resulta da interacção entre os poderes legislativo – que referem quais os bens a serem produzidos e os serviços a serem prestados – e executivo, encarregados de realizarem os propósitos do poder legislativo” (Silvestre, 2010: 24);

## 5.2 – Governo e Administração Pública – a governação pública

Pela argumentação que foi sendo exposta, verificamos que o poder executivo ou o poder político, consubstanciado sobretudo através da noção de Governo<sup>232</sup>, apresenta uma relação particularmente estreita, anda de mão dada, para utilizar os termos de Amaral (1985)<sup>233</sup>, com a Administração Pública (AP), nomeadamente com os serviços e instituições que lhe dão corpo, uma vez que é através deles que são concretizadas as políticas que esse mesmo Governo define para a condução dos destinos do Estado, como sustenta Bilhim (2000)<sup>234</sup>.

No caso de Portugal, como procurámos mostrar, as funções atribuídas ao Governo estão naturalmente consagradas no texto constitucional, mais concretamente nos artigos 182º e 199º, e compreendem no essencial a condução da política geral do país<sup>235</sup> e assumidamente a direção superior da Administração Pública<sup>236</sup>.

<sup>232</sup> Apesar de associamos as noções de poder político e de Governo, importa clarificar que elas não são exactamente coincidentes. Por um lado e de acordo com o texto constitucional, “o poder político pertence ao povo” (art.º 108º). Todavia não é a este conceito jurídico de poder político que nos estamos a referir, mas de modo mais concreto aos organismos que são eleitos pelo povo, por “sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico” (art.º 10º e art.º 113º), para exercerem, em seu nome (art.º 2º), o poder efectivo da governação do Estado. E, de acordo com o modelo constitucional português, este poder é exercido pelos denominados órgãos de soberania, designadamente pelo Presidente da República, pela Assembleia da República e pelo Governo (art.º 110º). O Presidente da República (art.º 121º) e os deputados que constituem a Assembleia da República (art.ºs 147º a 150º) são eleitos através do voto popular, enquanto o Governo é nomeado e empossado pelo Presidente da República “tendo em conta os resultados eleitorais” (alínea f) do art.º 133º e art.º 187º). O Governo é composto pelos Ministros e chefiado pelo primeiro-ministro “é o órgão de condução da política do país e o órgão superior da administração pública” (art.º 183º), competindo à Assembleia da República, de entre outras, as funções de apreciação o programa do Governo (alínea d) do art.º 163º), fiscalização das leis e apreciação dos actos do Governo e da Administração (alínea a) do art.º 162º) e testemunhar a tomada de posse do Presidente da República (alínea a) do art.º 163º). Deste modo verificamos que o modelo de organização do poder político português consagra ao Governo a efectividade do exercício do poder e, nessa medida, o controlo directo sobre a Administração Pública, mas sempre sob o controlo da Assembleia da República;

<sup>233</sup> “Governo e administração andam sempre de mãos dadas – não há bom governo sem boa administração e não há boa administração sem bom governo” (Amaral, 1985: 95);

<sup>234</sup> “O Governo é o principal órgão permanente e directivo do Estado com carácter administrativo e o mais importante na administração central do Estado” (Bilhim, 2000: 93);

<sup>235</sup> A Competência administrativa do Governo encontra-se definida no artigo 199º da Constituição da República Portuguesa nos seguintes termos: “**a)** Elaborar os planos, com base nas leis das respectivas grandes opções, e fazê-los executar; **b)** Fazer executar o Orçamento do Estado; **c)** Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis; **d)** Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma; **e)** Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas; **f)** Defender a legalidade democrática; **g)** Praticar todos os actos e tomar todas as providências

As funções político-administrativas dos Governos compreendem o levantamento e definição das necessidades relativas aos interesses gerais dos cidadãos e, a partir delas, o estabelecimento de um conjunto de objetivos a alcançar e a definição de uma estratégia exequível para que tal suceda (Silvestre, 2010)<sup>237</sup>. Por sua vez, cabe à Administração Pública a concretização de tais objetivos, através de uma estrutura de serviços adequada ao desenvolvimento da sua ação de serviço público<sup>238</sup>, no respeito pelo quadro constitucional e legal em vigor<sup>239</sup> e na prossecução do interesse público<sup>240</sup>.

Em traços simples, pode considerar-se que é através de um processo sequencial, desenvolvido entre o Governo e a Administração Pública, que o Estado define e concretiza as políticas públicas tendentes à satisfação dos direitos fundamentais<sup>241</sup> dos cidadãos previstos na CRP<sup>242</sup> (Bilhim, 2000; Carvalho, 2001; Amaral, 2010). Num primeiro momento e depois de escolhido e empossado pelo Presidente da República, cabe ao Governo a definição dos programas e dos objetivos das políticas públicas – projectos concretos para alcançar ou salvaguardar o interesse geral –, a que se segue a sua execução, que é assegurada pela ação dos serviços e das estruturas da AP e que se traduz na conversão de tais programas em decisões específicas e concretas aplicadas a situações individuais, que são apresentadas ou

---

necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas”;

<sup>236</sup> De acordo com o artigo 182º da CRP, “o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”;

<sup>237</sup> As funções político-administrativas do Governo são: “1) o definir dos interesses, necessidades e objetivos gerais; 2) o delinear estratégico e tático para almejar o pretendido; e 3) o regulamentar e implementar das políticas definidas a priori” (Silvestre, 2010: 25);

<sup>238</sup> “É correto encarar o serviço público como todas as ações organizacionais desenvolvidas que visam a satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas” (Silvestre, 2010: 31);

<sup>239</sup> O artigo 266º da Constituição da República Portuguesa define os princípios fundamentais que devem orientar a Administração Pública, nos seguintes termos: “**1.** A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. **2.** 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, da imparcialidade e da boa-fé”;

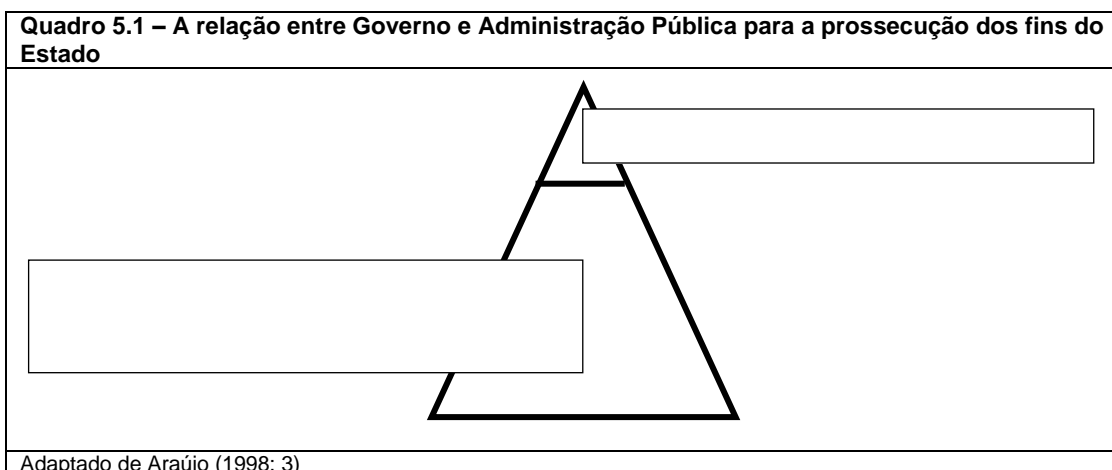
<sup>240</sup> “A Administração Pública, na prossecução do seu propósito, tem de ir ao encontro de determinados requisitos, motivada pelo seu distinto contexto legal (...) pela “prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos”” (Silvestre, 2010: 25);

<sup>241</sup> “O serviço público fundamenta-se em regras de solidariedade e de igualdade de tratamento e concretização de direitos sociais dos cidadãos. Assim, o serviço público localiza-se na encruzilhada do funcionamento do mercado, com a realização de finalidades de solidariedade, coesão e equidade” (Bilhim, 2000: 79);

<sup>242</sup> “Em Portugal, por assento constitucional, o Estado está vinculado à prestação de serviços ligados à satisfação de direitos fundamentais dos cidadãos” (Bilhim, 2000: 79);

suscitadas pelos cidadãos e que afectam os seus interesses – as ações que no concreto se desenvolvem para fazer acontecer o interesse geral.

O quadro que apresentamos em seguida é inspirado no modelo de Araújo (1998) e procura traduzir, de modo muito simples, a relação existente entre o Governo e a AP e que tem em vista a prossecução dos fins do Estado e assegurar a satisfação do interesse público. Segundo o autor, este modelo, adotado pelo mundo ocidental sobretudo depois da segunda guerra mundial, não deixa de traduzir uma certa perspectiva weberiana de modelo de organização, que obedece a uma lógica de estruturação baseada na autoridade e na hierarquia e que permite controlar com maior estabilidade todo o processo da ação administrativa<sup>243</sup>.



Por outro lado, como nos diz Carvalho (2008), para realizar as suas funções de forma eficaz, a Administração Pública carece de um conjunto de meios de diversa ordem. Carece desde logo de um Corpo funcionários, que devem estar adequadamente formados para o exercício das tarefas que lhes cumpra realizar, com auxílio de equipamentos técnicos, como sejam por exemplo sistemas informáticos e de comunicação, meios de transporte e, naturalmente, de

<sup>243</sup> “Existe na administração pública uma longa tradição em organizar as actividades de acordo com o modelo weberiano de organização, baseado na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as acções. É geralmente aceite que estas características são adequadas para a natureza das actividades do governo. Controlo hierárquico, continuidade e estabilidade, carreira, regulamentos internos, imparcialidade e conformidade com as normas são algumas características evidenciadas por este modelo. É esta a razão que levou a maioria dos países ocidentais a adoptar esta forma de organização depois da Segunda Guerra Mundial” (Araújo, 1998: 2);

instalações, o que implica necessariamente a existência de custos<sup>244</sup>. Por isso é imperioso que exista um orçamento, que é suportado pelos cidadãos através da cobrança de impostos. Cabe também ao Governo o dimensionamento e a afectação do orçamento necessário para assegurar o funcionamento de cada organismo da Administração Pública. E será fundamentalmente por esta razão, como nos diz Bilhim (2007), que a Administração Pública exerce as tarefas que lhe são confiadas num contexto de alguma dependência funcional e instrumental face ao Governo. Esta relação é funcional na medida em que é o Governo que define os programas que têm de ser realizados, e será instrumental na medida em que é também o Governo que define e disponibiliza o orçamento para a concretização de tais programas<sup>245</sup>.

E esta relação entre um poder político, *máxime* um Governo, que define o que deve ser feito em termos de políticas públicas e de salvaguarda do interesse geral, e uma estrutura administrativa, que concretiza, dá forma e leva ao cidadão essas opções, é, como clarifica Carvalho (2001), impossível de deixar de se verificar, sobretudo nos tempos modernos em que o grau de complexidade das sociedades e o nível de exigência dos cidadãos é particularmente elevado<sup>246</sup>.

Finalmente, para lá desta relação de dependência funcional e instrumental face ao Governo, importa referir ainda, como sustentam Pollitt (1990) e Amaral (2010), a existência de um tipo de dependência, que se relaciona com a necessidade de a Administração Pública, através da ação do seu corpo de funcionários, ter de obedecer a um quadro legal e normativo<sup>247</sup>. É que as decisões tomadas no âmbito dos procedimentos administrativos relativamente a situações concretas, não se faz, nem se pode fazer, nem é concebível que se faça, de modo casuístico. A ação dos

---

<sup>244</sup> “O que significará que a Administração Pública, enquanto actividade, plasma-se num conjunto de meios que visam prosseguir fins definidos formalmente ao nível político. Este facto, a par da necessidade de assegurar a provisão de bens e serviços de cariz tendencialmente público, com o objetivo de servir a colectividade, e que têm como principal fonte de financiamento os impostos, moldam um conjunto de elementos que a tornam única” (Carvalho, 2008: 26);

<sup>245</sup> “A satisfação de necessidades colectivas confere-lhe uma especificidade: dependência instrumental do poder político. A sujeição da administração pública ao poder político afasta-a do âmbito da administração privada” (Bilhim, 2007: 119);

<sup>246</sup> “É impossível conceber o Estado moderno sem o inerente aparelho administrativo que serve de suporte à sua acção, em nome do interesse público (Carvalho, 2001: 35);

<sup>247</sup> “Em sentido material, pois, a administração pública é uma actividade. É a actividade de administrar (...) é, em geral, tomar decisões e efectuar operações com vista à satisfação regular de determinadas necessidades, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes (...) é a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas” (Amaral, 2010: 36);

serviços administrativos não pode resultar do *livre-arbítrio* dos seus funcionários nem das suas estruturas, mas sim da obediência a comandos legais e normativos pré-existentes, elaborados também em respeito pelo interesse geral e de acordo com os princípios defendidos pelo Estado e assegurados pela CRP<sup>248</sup>, de modo a que, no seu todo, permitam aos serviços administrativos, através das suas estruturas organizacionais e dos seus funcionários, a satisfação das necessidades coletivas<sup>249</sup>.

E é justamente em relação a esta vertente da necessidade de obediência a um quadro legal e normativo e também à necessidade de se realizar uma gestão e utilização adequada dos meios públicos postos à disposição dos organismos da Administração Pública e dos seus funcionários<sup>250</sup>, que concretamente se suscita o problema das práticas da corrupção e dos demais delitos que se encontram legalmente previstos<sup>251</sup>, e que procuramos estudar no âmbito do presente trabalho, nomeadamente na procura de elementos que contribuam para a caracterização das oportunidades organizacionais que ocorrem ou podem ocorrer e que, se devidamente exploradas, permitem as práticas delituosas que encontram correspondência com os delitos penais que consubstanciam o conceito de corrupção que estamos a considerar.

---

<sup>248</sup> Nos termos da Constituição, “o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem (art.º 22º)”;

<sup>249</sup> “A Administração tem de garantir, embora nos termos da lei e sem ofender a legalidade vigente, é a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança, cultura, e bem-estar económico e social” (Amaral, 2010: 39);

<sup>250</sup> O Artigo 269º da Constituição da República Portuguesa define o regime do desempenho de funções públicas do seguinte modo: “**1.** No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração; **4.** Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei; **5.** A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades”;

<sup>251</sup> O artigo 271º da Constituição da República Portuguesa refere que: “**1.** Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica”;

### 5.2.1 – Novos modelos de governação - a Administração Pública em rede

Apesar de em termos genéricos podermos aceitar que o modelo descrito de procura da salvaguarda do interesse público resultar sempre desta relação entre um Governo que define as políticas públicas a desenvolver e uma estrutura administrativa que, com o seu corpo de funcionários e obedecendo a quadros normativos, as concretiza junto dos cidadãos, a verdade é que, como se referiu no início deste capítulo, esta estrutura administrativa é composta por muitos departamentos, da mais variada natureza, que tem vindo ela própria a sofrer alterações, sobretudo ao longo das últimas décadas, em função de fatores muito diversos, como sejam o crescimento de desenvolvimento das sociedades, o grau de exigência dos cidadãos, o aprofundamento do quadro das políticas sociais ou, mais recentemente e de forma premente, a necessidade de conter e reduzir os custos associados ao seu funcionamento.

A evolução da organização do Estado e da Administração Pública, sobretudo no modelo de organização das sociedades ocidentais, tem sido feita essencialmente em torno do aprofundamento dos valores da democracia, da Ética e do Estado de direito (Carapeto & Fonseca, 2006)<sup>252</sup>, na procura de soluções tendencialmente mais eficazes, a custos mais reduzidos (Arana, 2003)<sup>253</sup>, e com preocupações relativamente aos índices de qualidade e de responsabilidade associados aos serviços prestados e à forma de relacionamento da AP com o cidadão (Mozzicafreddo, 2003)<sup>254</sup>.

Este processo evolutivo tem decorrido também do processo de globalização, que, como vimos noutra ponto, se tem feito sentir sobretudo nas décadas mais recentes

---

<sup>252</sup> “O modelo de Estado ocidental moderno, que constitui a base da nossa organização político-administrativa, foi criado com base numa administração pública assente nos valores da democracia e do Estado de direito” (Carapeto & Fonseca, 2006: 22);

<sup>253</sup> “A preocupação com os diversos processos daquilo que veio a denominar-se reforma ou modernização administrativa tem sido constante (...) Em termos gerais, as transformações observadas nos países desenvolvidos do ponto de vista da gestão pública são bastante similares. Todo um conjunto de fenómenos, como a preocupação com a eficácia pública, a busca da qualidade na prestação dos serviços públicos, com a consequente orientação para o cidadão (Arana, 2003: 125);

<sup>254</sup> “Tendo como pano de fundo o processo de modernização dos serviços públicos e aceitando que é possível fazer uma distinção entre a mudança da administração pública, num amplo sentido, como mudança na sua relação com o cidadão e, num sentido restrito, como mudança na estrutura na estrutura interna do sistema administrativo, penso que a questão da responsabilidade é um instrumento analítico que permite articular estas duas dimensões” (Mozzicafreddo, 2003; 1);

e que traduz por exemplo a emergência da economia global, a revolução nas comunicações, bem como a divulgação e utilização massificada das tecnologias de informação. No seu todo, como vimos, a criação e adoção de novos sistemas e poderes transnacionais, tem-se traduzido de forma cada vez mais clara no aprofundamento e consolidação da sociedade em rede (Castells, 2002).

Em Portugal, o processo evolutivo do modelo de administração e de governação pública, a par do processo que tem sucedido um pouco por toda a Europa e por todo o mundo ocidental, tem sido muito influenciado pelos novos modelos de governação pública, e, no essencial, têm procurado a definição e adopção de medidas que incrementem a racionalidade do próprio modelo<sup>255</sup>, que reduzam a burocracia e os custos do seu funcionamento, e se traduzam numa melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão<sup>256</sup> (Araújo, 2007; Rocha & Araújo, 2007)

Os passos mais recentes desta reforma compreendem a aprovação de um conjunto de diplomas legislativos associados ao lançamento de projetos com o objetivo de racionalizar, tornar mais eficaz e económico o funcionamento das estruturas administrativas portuguesas. Neste particular, como referem Madureira, Rodrigues & Asensio (2013), são de destacar os programas PRACE<sup>257</sup> (Programa de

---

<sup>255</sup> “The creation of new organizations and the introduction of managerial rationality into public services, replacing the traditional approach to management, were a widespread trend in the administrative reform. For instance, the influence of New Public Management (NPM) on administrative reform was a widespread phenomenon and has found different expressions in different governments. The idea that private management is better than public management permeated the reforms and created the opportunity for new techniques and models of management, some of them originating from the private sector, to be introduced into public services. Like other Western countries, Portugal developed an increasing interest in administrative reform” (Rocha & Araújo, 2007: 584);

<sup>256</sup> “The ideas of the New Public Management and the reform experiences of other countries influenced the administrative reform in Portugal, which had an impact on the structure and functioning of the government. Reform included changing structures, working methods and procedures. A vast programme of training was developed to promote cultural change and ‘to bring the administration closer to its clients’, and the promotion of a more responsible and open relationship towards citizens became a reform priority” (Rocha & Araújo, 2007: 588);

<sup>257</sup> O programa PRACE foi lançado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, evidenciando desde logo uma determinação do Governo “em reorganizar a administração central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. Finalmente, a política de modernização da Administração Pública, segundo o Programa do Governo, deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros do País e a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços. Tais propósitos associam-se igualmente à necessidade de reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui de forma relevante a Administração Pública com as suas dimensões atuais. Uma administração sobredimensionada não é apenas cara: gera burocracia, dialoga com dificuldade com os cidadãos, empresas e comunidades e, para o seu funcionamento, tende a criar uma procura constante de mais recursos. Com a presente resolução inicia-se um processo de reestruturação da Administração

Reestruturação da Administração Central do Estrado<sup>258</sup>) e PREMAC<sup>259</sup> (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central<sup>260</sup>), os quais, pelo seu alcance e sobretudo pelo facto de os Governos que os lançaram terem evidenciado sinais de os distanciar dos ciclos políticos<sup>261</sup>, traduzem o esforço de procura de alterações de maior eficácia e eficiência relativamente ao modelo tradicional de Administração Pública.

A introdução de todas estas alterações e mudanças na estrutura dos serviços da AP, também decorrente de uma crescente participação ativa da sociedade civil, na procura de soluções mais ajustadas às realidades das pessoas, como sustenta Pereira (2011)<sup>262</sup>, tem vindo a conferir-lhe uma configuração nova, mais próxima do conceito de rede, de que fala Castells (2002), na medida em que se tem aproximado de uma *network*<sup>263</sup> constituída por diversas entidades, umas de natureza pública, outras de natureza privada e outras ainda de natureza mista, mas todas com o propósito de alcançarem fins de natureza pública. Nesta nova configuração, como refere Araújo (1998), o governo e particularmente os Ministros que o compõem passam a assumir também uma função de coordenação das relações entre os

---

Pública, visando uma racionalização das suas estruturas centrais e promovendo a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização e automatização de processos”;

<sup>258</sup> “Só com a criação do Programa de Reestruturação da Administração central do Estado (PRACE) se procurou implementar uma perspectiva de reforma administrativa sistémica, estruturante e transversal para toda a administração central. Era a primeira vez que um programa ousava encetar uma reforma tão abrangente das estruturas procurando reestruturar e racionalizar as estruturas da administração direta e indireta em função das missões dos ministérios e respetivas entidades, bem como do programa de governo” (Madureira, Rodrigues & Asensio, 2013: 5);

<sup>259</sup> O PREMAC foi aprovado pelo Governo em 20 de julho de 2011 no âmbito do compromisso eficiência. Este programa, que foi consagrado pelo Despacho n.º 10161/2011, de 29 de julho, do Ministro das Finanças, foi definido como um programa de “racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos, crucial no processo de modernização e de optimização do funcionamento da Administração Pública e, consequentemente, da melhoria da qualidade dos serviços públicos”;

<sup>260</sup> “Mais tarde, em 2011, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), voltou a evidenciar a intenção expressa de, de forma articulada em toda a APC, “eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades, mantendo a qualidade na prestação do serviço público” (Madureira, Rodrigues & Asensio, 2013: 5);

<sup>261</sup> “De facto, na história recente do nosso país, foram sobretudo estes dois projectos (PRACE e PREMAC) os responsáveis pela tentativa de redesenho e reequilíbrio das estruturas da administração pública portuguesa de uma forma integrada e com algum distanciamento dos ciclos políticos” (Madureira, Rodrigues & Asensio, 2013: 5);

<sup>262</sup> “No actual debate sobre a capacidade do Estado há que contar com a crescente participação, supletiva ou subsidiária, da sociedade civil ou de estruturas infra estatais” (Pereira, 2011: 359);

<sup>263</sup> “Existem vários participantes interdependentes envolvidos no fornecimento de serviços, o que significa uma mudança na actividade através de networks (Araújo, 1998: 6);

diversos organismos da AP e dos propósitos de interesse público associados à ação de cada um<sup>264</sup>.

Por outro lado, como referem Caupers (2009), Amaral (2010) ou Bilhim (2000), a rede de estruturas de serviços da Administração Pública portuguesa é vasta e multiforme<sup>265</sup>, considerando-se habitualmente, sobretudo em função das características e das funções asseguradas por cada entidade, uma segmentação ou subdivisão segundo as seguintes tipologias:

- Administração Central Direta do Estado, que compreende o conjunto de organismos diretamente ligados ao governo central e aos ministérios e com funções em todo o território nacional<sup>266</sup>;
- Administração Indireta do Estado<sup>267</sup>, que compreende o conjunto de entidades que exercem funções de natureza pública, ainda que com algum grau de autonomia nos modelos de gestão e funcionamento<sup>268</sup>, mas em obediência às instruções do governo e ao seu poder de fiscalização<sup>269</sup>;

---

<sup>264</sup> “A diversidade e variedade destas estruturas, o relacionamento entre elas e a variedade das fontes alternativas de poder e autoridade, desviaram a atenção dos ministros para a coordenação e as relações inter-organizacionais. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a auto-organização e a coordenação inter-organizacional se tornou um factor crítico” (Araújo, 1998: 6);

<sup>265</sup> “A administração do Estado é multiforme e comporta, por isso, variadas espécies” (Amaral, 2010: 217);

<sup>266</sup> A Administração Central do Estado “diz respeito ao conjunto de órgãos e serviços do Estado, com competência extensiva a todo o território nacional (...) Os órgãos e serviços do Estado – administração ao nível central são os ministérios” (Bilhim, 2000: 93);

<sup>267</sup> “A administração indirecta do Estado é constituída pelas seguintes espécies de organismos: institutos públicos, empresas públicas e associações públicas (...) A criação e extinção destas entidades públicas (...) é feita por livre decisão do Estado. O seu financiamento tem origem no Estado e em outras fontes, nomeadamente em receitas próprias” (Bilhim, 2000: 95);

<sup>268</sup> “Entidades privadas que, por força do seu processo de instituição e organização e dos interesses que prosseguem, não podem deixar de ser consideradas organizações públicas (...). Por esta razão, tomaremos em consideração não só as pessoas colectivas públicas, como as pessoas colectivas de natureza jurídico-privada envolvidas no exercício de actividade administrativa pública.” (Caupers, 2009: 120);

<sup>269</sup> “A administração indirecta é composta por uma miríade de entidades com personalidade jurídica própria (...) O recurso a este tipo de administração tem a ver com o alargamento das missões do Estado, a sua complexidade e a satisfação das novas necessidades dos cidadãos (...) o Estado dispõe, em regra, do poder de nomear e demitir os dirigentes destes organismos. Possui o poder de lhes dar instruções e directivas acerca do modo de exercer a sua actividade. Tem, ainda, o poder de fiscalizar e controlar a forma como tal actividade é desempenhada” (Bilhim, 2000: 94);

- Administração Regional Autónoma, dos Açores e da Madeira, com estatutos e governos próprios democraticamente eleitos<sup>270</sup>;
- Administração Local Autárquica, que assenta na divisão do território, que corresponde a centros de decisão geograficamente delimitados<sup>271</sup> e que, nos termos da CRP, visam a satisfação dos interesses das populações locais<sup>272</sup>.

A configuração do modelo de Administração Pública em rede, tal como se encontra definida no quadro constitucional português e é descrita por Bilhim (2000), pode ser apresentada do modo esquemático que se segue, o qual traduz uma adaptação do modelo genérico apresentado por Araújo (1998).

De acordo com esta configuração, cuja esquematização propomos no quadro seguinte e como procurámos descrever, verificamos que o modelo de governação pública em Portugal apresenta um Governo, que define as políticas públicas e que, através do Ministros, dirige diretamente e coordena a estrutura de serviços da Administração Central do Estado e que possui também uma capacidade de controlo sobre a atividade das estruturas da Administração Indireta do Estado, bem como sobre a Administração Local Autárquica, designadamente os Municípios e as Juntas de Freguesia. O modelo contempla ainda, num plano de autonomia governativa e administrativa, os Governos e as Estruturas de Serviços das Regiões Autónomas Regionais dos Açores e da Madeira.

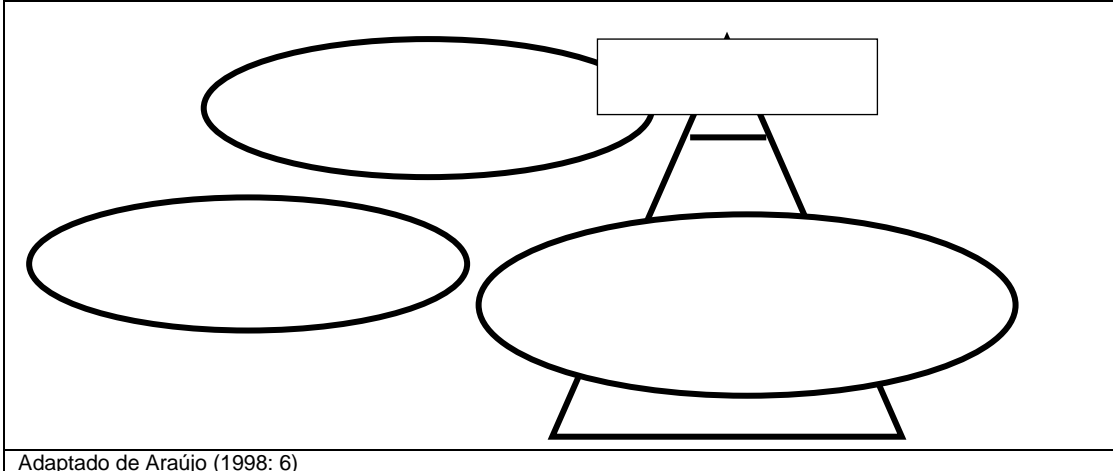
---

<sup>270</sup> Nos termos do art.º 6º da CRP, “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular (...). Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”. Em complemento, o art.º 225º concretiza que “o regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares e visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses não afectando integridade da soberania do Estado”;

<sup>271</sup> “A administração local do Estado assenta e três elementos: na divisão do território; nos órgãos locais do Estado; nos serviços locais do Estado” (Bilhim, 2000: 95);

<sup>272</sup> Nos termos do artigo 235º da CRP relativo às Autarquias Locais, “a organização democrática do estado compreende a existência de autarquias locais; As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”;

**Quadro 5.2 – A estrutura em rede da governação pública em Portugal**





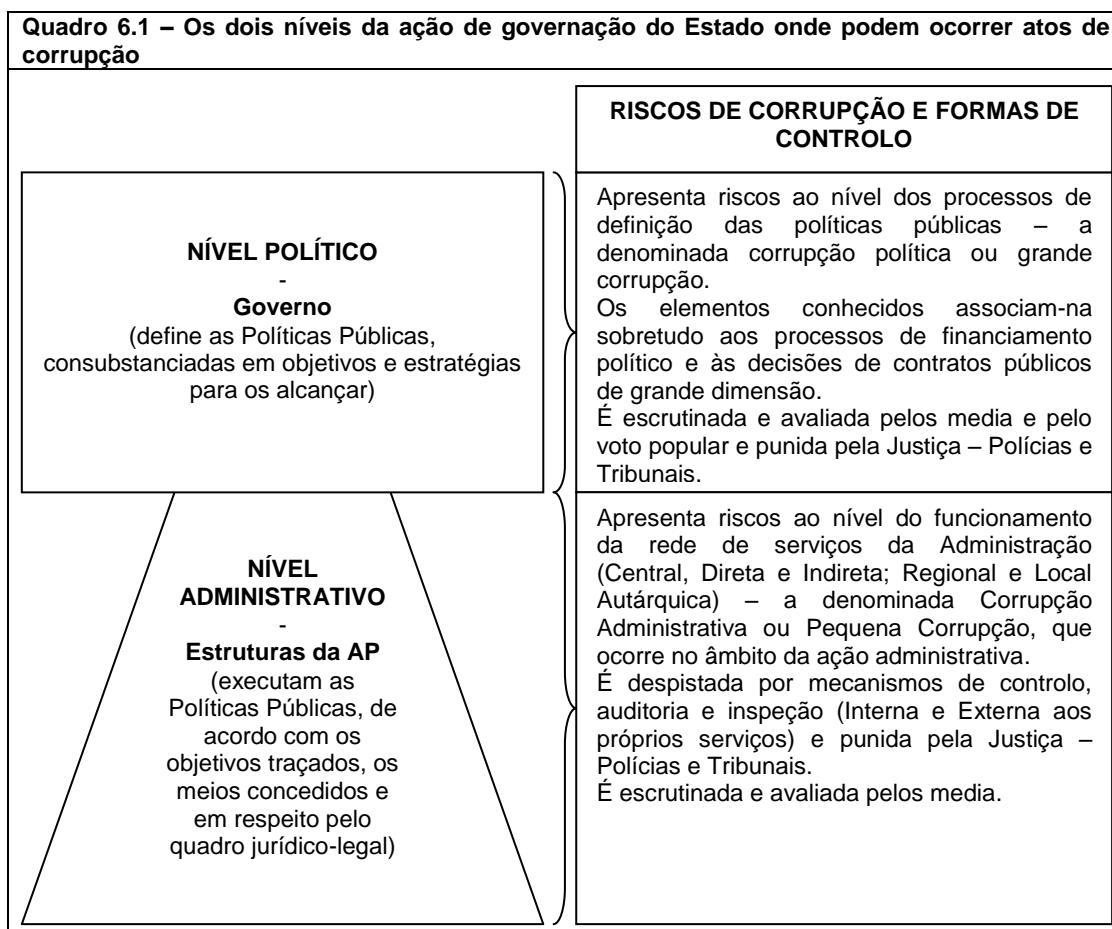
## 6 – Governo, Administração Pública e corrupção

Já vimos, noutra parte do texto, que o problema da corrupção encontra o seu território de desenvolvimento no âmbito da ação do Estado, mais concretamente ao contexto do exercício do poder político – a corrupção política – e também no âmbito da organização e funcionamento das estruturas dos serviços da Administração Pública – a corrupção administrativa –, independentemente do tipo de Administração que estejamos a considerar. Adiante procuraremos mostrar como e em que medida, o quadro legal português estabelece a previsão das práticas associadas ao crime de corrupção relativamente a cada um dos tipos de administração e, dentro deles, a todos os níveis da estrutura hierárquica. O próprio conceito de funcionário, definido no código penal português nos termos do artigo n.º 386º, cujo texto integral pode ser lido no Anexo 1, é claro quanto à inclusão de quem, sob qualquer forma, exercer funções de nível político e de nível administrativo.

De modo esquemático, procuramos apresentar, através do quadro que se segue, os dois níveis do modelo de governação pública do Estado onde podem ocorrer práticas de corrupção. Como se procura elucidar, estamos diante de um problema cujas práticas ocorrem ou podem ocorrer no contexto da ação do Estado, quer ao nível político, no contexto da ação política de definição das opções governativas relativas ao estabelecimento das prioridades e das opções dos programas de políticas públicas, quer ao nível das estruturas da AP, no contexto da ação dos serviços e dos funcionários que as exercem no pressuposto de satisfazer os programas delineados pelos Governos.

De acordo com o quadro, é possível verificar que a opção por práticas de corrupção ao nível político, que é também conhecida como grande corrupção ou corrupção política, como é caracterizada por Moody-Stuart (1997) e Jain (2001), como já vimos anteriormente de modo mais detalhado, parece estar sobretudo associada aos processos de financiamento dos partidos políticos (Ackerman, 2002; Morgado & Vegar, 2003; Sousa & Triães, 2007), no âmbito das decisões de nível político relativas a projectos de natureza pública de maior dimensão lançados pelos governos – por exemplo a edificação de infraestruturas de grande dimensão, como seja uma auto-estrada, um hospital, um aeroporto, etc. –, como referem Morgado &

Vegar (2003)<sup>273</sup> e Cavill & Sohail (2007). O escrutínio e avaliação da corrupção política faz-se sobretudo pela comunicação social (Sousa & Triães, 2007), e, a um outro nível, através do voto popular (Gurgur & Shah, 2000). A punição faz-se através dos mecanismos da justiça, mais precisamente pelos tribunais no âmbito de procedimentos judiciais, que adiante veremos mais em detalhe.



Relativamente às práticas de corrupção ocorridas ao nível da ação dos serviços da Administração Pública, verificamos que ela traduz uma execução das funções administrativas de modo contrário ao quadro legal existente e decorre sobretudo do

<sup>273</sup> Não há dúvidas quanto ao potencial de corrupção associado ao nível político de definição das políticas públicas, uma área em que a fiscalização parece ser menos eficaz - “Uma segunda fonte de corrupção radica na utilização perversa do seu cargo por parte de alguns decisores da Administração Central e Local – ministros, autarcas, secretários de estado e directores-gerais – assente no uso venal do seu poder, especialmente na adjudicação e contratação de serviços e empresas, sem que se verifique uma detecção imediata pela fiscalização” (Morgado & Vegar, 2003: 67);

exercício de pequenos poderes discricionários atribuídos aos funcionários em razão das suas funções, ou simplesmente para ultrapassar a burocracia associada aos procedimentos administrativos (Hood, 1974; Morgado & Vegar, 2003; Sousa & Triães, 2007). Relativamente a este nível, como sustenta Ackerman (2002), podemos ainda distinguir a corrupção dos altos funcionários da estrutura hierárquica dos serviços, da que é praticada por funcionários com posições hierárquicas intermédias ou mesmo de primeira linha, quer para alcançar benefícios ilegítimos, quer para permitir a concretização de projectos, interesses ou propósitos de natureza ilegal<sup>274</sup>.

Para lá de reconhecerem a existência de áreas com potencial natural para a ocorrência de práticas de corrupção relativamente a cada um dos níveis da governação pública, Morgado & Vegar (2003)<sup>275</sup>, bem como a ONU (2005)<sup>276</sup>, sustentam igualmente que a mera violação dolosa dos valores constitucionalmente consagrados, como sejam a igualdade de tratamento dos cidadãos, a proporcionalidade, a justiça, a imparcialidade e a boa-fé, por titulares de cargos políticos, por funcionários com altos cargos públicos e também pelos demais funcionários das estruturas hierárquicas dos serviços, traduz uma corrosão sobre as expectativas sociais do que deve ser o sentido da ação do Estado, da governação pública e, particularmente, do funcionamento do aparelho administrativo no seu todo.

As definições relativas ao que seja a noção de corrupção que têm sido apresentadas pelos autores que se têm dedicado ao estudo desta problemática apresentam-se mais ou menos unânimes e traduzem a ideia, que também já vimos anteriormente, de uma realização abusiva e interessada do exercício de funções

---

<sup>274</sup> “Existem dois tipos diferentes mas relacionados de corrupção: corrupção que envolve altos funcionários e que frequentemente envolve empresas multinacionais ou grandes firmas locais, e a corrupção que é endémica no modo como o governo leva a cabo as suas actividades rotineiras, tais como cobranças de impostos, alfândegas, concessão de licenças e inspecções. Dentro de cada uma destas categorias, alguns pagamentos de luvas facilitam as actividades ilegais e algumas são pagas para obter benefícios” (Ackerman, 2002: 295);

<sup>275</sup> A “violação dos deveres do cargo, do político, autarca ou funcionário – que deviam garantir a igualdade de tratamento dos cidadãos, a proporcionalidade, a justiça, a imparcialidade e a boa-fé, consagrados na Constituição -, tem um efeito de diapasão, com implicações políticas e sócio-económicas corrosivas para todo o aparelho estatal, incluindo o autárquico, e para a sociedade” (Morgado & Vegar, 2003: 58);

<sup>276</sup> “Corruption causes social disintegration and distorts economic systems; it implies discrimination, injustice and disrespect for human dignity; it endangers the stability of democratic institutions, discriminates in the delivery of government services and thus violates the rights of people, and the poor in particular. Where corruption reigns, basic human rights and liberties come under threat and social and economic contracts become unpredictable” (ONU, 2005: 1);

públicas. O ato corrupto traduz precisamente uma lesão sobre o interesse público e tende a produzir danosidade sobre os valores, os bens, o património e os recursos de natureza pública, os quais, neste contexto, são geridos e utilizados pelos funcionários de modo perverso, em função de interesses particulares, seus e daqueles com os quais se relacionam no âmbito das suas funções, e não em função do interesse e da causa pública.

Verificamos, por exemplo, que para Cavill & Sohail (2007) o ato corrupto corresponde a uma utilização incorreta dos serviços públicos na procura de ganhos privados<sup>277</sup>, enquanto que para Johnston (2010)<sup>278</sup> ele traduz a utilização abusiva das regras e dos recursos públicos para ganhar proveitos particulares. Por sua vez, Morgado & Vegar (2003) dizem-nos que corrupção confunde os interesses públicos e privados e tende a dar primazia à arbitrariedade, ao lucro fácil e ao clientelismo<sup>279</sup>. Para Nye (1967), que apresenta uma perspetiva própria dos anos sessenta e setenta, a corrupção compreende um contexto em que as obrigações formais, associadas ao exercício da função da Administração Pública, tendem a ser desvirtuadas em função da sobreposição de interesses privados, próprios ou de terceiros, de natureza pecuniária ou de estatuto, e que se traduzem numa violação das regras e dos procedimentos administrativos<sup>280</sup>.

Em suma, depois de verificarmos que a corrupção é um problema do funcionamento do Estado, que está associado à governação pública e que, nessa medida, pode ocorrer tanto a nível do Governo como a nível das estruturas da AP, de modo mais concreto verificamos que, relativamente a qualquer um dos níveis, a corrupção traduz uma relação inadequada entre os interesses públicos e os privados. McMullan (1961)<sup>281</sup>, Porta & Mény (1995), Triães (2004) e Maia (2008) esquematizam esta relação corrupta, sobretudo quando deriva das relações entre funcionários e cidadãos, através do denominado modelo das trocas corruptas.

---

<sup>277</sup> “A general definition of corruption is the misuse of public office for personal gain” (Cavill & Sohail, 2007: 6).

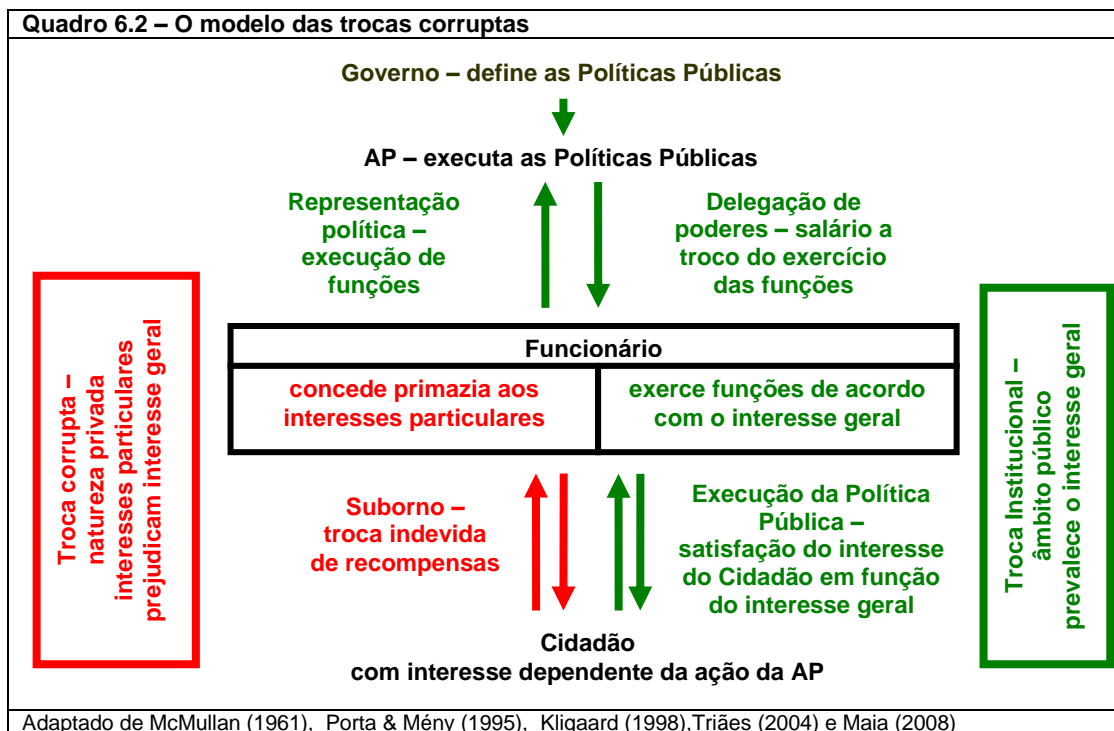
<sup>278</sup> “Corruption is the abuse of public roles and resources for private benefit” (Johnston, 2010: 3);

<sup>279</sup> “Quando a corrupção toma conta dos serviços, acaba a distinção entre interesse público e interesse particular. Todos os actos passam a ser geridos pela lógica do lucro fácil, do poder arbitrário, do caciquismo, da cunha e do clientelismo” (Morgado & Vegar, 2003: 58);

<sup>280</sup> “Corruption refers to behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private interests regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains, or violates rules against the exercise of certain type of private regarding influence” (Nye, 1967: 419)

<sup>281</sup> “The ideal relation between the individual and the institution is that the individual should be able to satisfy his personal aims in harmony with, and while forwarding, the official aims of the institution” (McMullan, 1961:184);

Este modelo procura explicar e caracterizar a relação corrupta que se estabelece no contexto do relacionamento entre o funcionário, no exercício da sua função, e o cidadão com um determinado interesse concreto que é assegurado pela AP e concretizado pelo funcionário. Todavia, como já vimos, o conceito de corrupção que estamos a considerar neste estudo é mais alargado. Ele inclui outras ações ilícitas, como seja o caso dos delitos associados ao crime de peculato, que derivam do funcionamento, gestão e utilização inadequada e abusiva pelos funcionários relativamente aos bens patrimoniais e financeiros dos serviços, que lhes cabe administrar ou utilizar em razão das suas funções, de modo a apropriarem-se ou fazerem uso abusivo deles em benefício próprio ou de terceiro.



A corrupção, sobretudo o conceito que estamos a considerar e que procurámos definir anteriormente, é um problema que pode ser perspectivado segundo duas vertentes. Por um lado, a vertente das trocas corruptas, que deriva de um relacionamento inadequado dos serviços da AP, mais concretamente dos seus funcionários, com a sociedade (crimes da família da corrupção, que o modelo das trocas corruptas procura explicar), e, por outro lado, a vertente da gestão inadequada, dolosamente praticada pelos funcionários em benefício particular, dos bens, equipamentos e

património público que estão associados aos serviços em resultado ou para o desenvolvimento da sua ação de interesse público (crimes da família do peculato).

De acordo com o modelo das trocas corruptas, o poder político define as políticas públicas e delega nos serviços da AP a sua execução. Por sua vez, os serviços da AP, também através de uma delegação de poderes, atribuem aos funcionários a realização de funções que, isoladamente ou em conjunto – no caso das cadeias operativas de procedimentos administrativos –, se consubstanciam na concretização efetiva de tais políticas públicas. Este processo de delegação de poderes aos funcionários tem uma dimensão biunívoca, na medida em que lhes confere também uma qualidade de representantes políticos junto dos cidadãos que procuram os serviços. E será esta representação política que torna o exercício de funções públicas numa profissão com características muito próprias, distintas de funções de natureza privada.

Como refere Bilhim (2007), o exercício de funções públicas decorre de uma relação contratual e obedece ao princípio da exclusividade ao serviço do interesse público, à adoção de condutas eticamente responsáveis, à subordinação à CRP e à lei, ao respeito pelos princípios da justiça, da proporcionalidade e da imparcialidade e dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos com quem estabelece relações funcionais<sup>282</sup>. Em troca da realização das funções com este enquadramento, o funcionário recebe o salário correspondente. É que, como refere o mesmo autor, o funcionário dos serviços da AP não é um empregado do Governo, nem está – nem pode estar – a exercer as suas funções em nome de interesses particulares ou de outros interesses que não o interesse geral. Para lá dos conhecimentos técnicos que terá de possuir para a realização cabal das suas funções – que se relacionam com a vertente da formação profissional, que escapa ao âmbito deste estudo –, ele tem de ser um cidadão com um perfil pessoal de integridade e responsabilidade que o habilitem ao adequado exercício da sua função de interesse geral<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> “Como princípios informadores do exercício de funções públicas prevêm-se os seguintes: princípio da exclusividade dos funcionários e agentes ao serviço do interesse público; subordinação destes trabalhadores à Constituição e à lei; exigência de condutas responsáveis e éticas; respeito pelos princípios da justiça, da imparcialidade e da proporcionalidade; respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (Bilhim, 2007: 127);

<sup>283</sup> “O funcionário e o agente da Administração não é apenas um técnico, um decisor, um empregado do Governo. Ele é, sobretudo, alguém que integra a responsabilidade da cidadania no exercício da sua actividade (...) O seu papel administrativo tem origem no papel de cidadão que, antes de tudo, o indivíduo desempenha. Antes de ser funcionário, é cidadão” (Bilhim, 2007: 122);



Quando o funcionário, a troco de um suborno ou da aceitação da sua promessa<sup>284</sup>, der primazia aos seus interesses pessoais – o suborno traduz-se, como diz Ackerman (2002), no incremento das receitas dos funcionários – e satisfazer, no âmbito das suas funções públicas de interesse geral, o interesse concreto de quem o está a subornar, ocorre a troca corrupta e todos os pressupostos relativos ao interesse do Estado e ao exercício da governação pública ficam desvirtuados ou subvertidos. Como refere Klitgaard (1988), a prática de atos de corrupção pelos funcionários traduz uma traição direta relativamente à confiança que lhe é conferida pelo Estado para a execução das políticas públicas, e indireta na medida em que evidencia a supremacia dos interesses privados próprios e de terceiros sobre o interesse público<sup>285</sup>.

O modelo das trocas corruptas, tal como foi apresentado, permite-nos perspectivar o problema da corrupção segundo dois eixos que se apresentam complementares entre si. Por um lado, o funcionário e a sua capacidade para exercer cabalmente as funções que lhe são confiadas. Por outro lado, a natureza das funções públicas que lhe cabe assegurar.

Relativamente ao funcionário importa verificar que ele é efetivamente o executor da governação pública. Nesta medida, é ele que, no dia a dia do exercício das suas tarefas funcionais, é, ou pode ser, confrontado com possibilidades concretas para práticas de corrupção. É ele que tem contato com o cidadão. É a ele que são apresentados problemas concretos relativamente aos quais, no quadro normativo cujo cumprimento tem de assegurar, terá de apresentar soluções administrativas. Por isso lhe é exigida uma capacidade efetiva para tomar essas decisões de modo adequado. Por isso se perspectiva que seja confrontado, por vezes, com contextos de alguma tensão que possam resultar do confronto entre o interesse geral, que funcionalmente lhe cabe assegurar, e os interesses particulares, quer os do cidadão com quem se relaciona em termos administrativos, quer de sobremaneira os seus próprios interesses.

Quanto à natureza das funções públicas, parece-nos que o modelo das trocas corruptas deixa perceber que o potencial para a ocorrência de atos de corrupção

---

<sup>284</sup> Nos termos da lei penal, mais concretamente do art.º 372º, cujo texto consta do Anexo 1, bastará a solicitação ou a mera aceitação da promessa de um suborno, para que um funcionário da AP concretize a prática de um ato de corrupção;

<sup>285</sup> “Corruption occurs when an agent betrays the principal’s interest in pursuit of one’s own” (Klitgaard, 1988: 24)



deriva precisamente do poder que, no âmbito do processo da governação pública, se delega ao funcionário e que o torna num representante político do Estado para efeitos de execução de políticas públicas. É que, como sugere Bilhim (2000), ao exercício do poder associa-se a capacidade para manifestar uma vontade própria, sem interferências, ou seja alguma capacidade discricionária no âmbito do processo de tomada da decisão administrativa<sup>286</sup>. E, diz o mesmo autor, como a tomada de decisão traduz uma escolha de uma alternativa entre diversas<sup>287</sup>, a abrangência das margens de discricionabilidade – que varia naturalmente com o tipo de função que esteja em causa – é um fator onde se podem circunscrever oportunidades para as práticas de actos de corrupção.

Como veremos adiante, de modo mais preciso, consideramos neste estudo que a oportunidade para a prática de atos de corrupção se desenvolve precisamente na convergência destes dois eixos. O funcionário, executor da política pública, com um quadro legal e normativo a que tem de obedecer e respeitar e as margens de discricionabilidade que resultam do poder que lhe é delegado para concretizar essa política, que ele conhece e domina e que, no seu conjunto configuram um território que, de modo mais ou menos claro, pode ser explorado para práticas de natureza corrupta.

---

<sup>286</sup> “O poder de decisão é, em nosso entender, a capacidade de manifestar e executar uma vontade sem sujeição a interferências de outras instâncias administrativas” (Bilhim, 2000: 193);

<sup>287</sup> “Podemos definir a tomada de decisão como o momento da escolha de uma entre diversas alternativas, momento esse que se integra num processo que compreende diversas etapas. Esse momento, em que o decisor selecciona o curso de acção, é o que lhe parece mais adequado para atingir os objetivos previamente fixados” (Bilhim, 2000: 175);

## **PARTE III**

# **MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE CONTROLO DA CORRUPÇÃO**



## **7 – O controlo da corrupção**

Neste capítulo procuramos apresentar, ainda que de modo necessariamente breve, os principais mecanismos que têm vindo a ser adotados e que, para lá de outros efeitos, se têm traduzido também em soluções de controlo e prevenção sobre o problema da corrupção.

Para facilitar a leitura e análise de tais elementos, fazemos a sua apresentação de uma forma segmentada, segundo se tratem de mecanismos do controlo relativos à governação pública, ou seja à corrupção política ou à corrupção administrativa, ou ainda a outro tipo de mecanismos, de natureza externa à governação pública, mas que, ainda assim, traduzem efeitos de controlo sobre a mesma problemática.

Os diversos mecanismos identificados encontram-se acompanhados das referências dos autores que os trabalharam ou têm trabalhado, bem como dos correspondentes documentos onde fazem a sua abordagem.

Vejam os elementos que foram identificados.

### **7.1 – Mecanismos de controlo da corrupção na governação pública**

#### **7.1.1 – Mecanismos de controlo da corrupção política**

O quadro seguinte apresenta os mecanismos de controlo que têm sido adotados relativamente à dimensão política da corrupção.

De entre as medidas nele identificadas julgamos ser de destacar desde logo a vontade política para enfrentar a questão da corrupção de um modo adequado e potencialmente eficaz. Depois verificamos que a introdução de mecanismos de controlo e auditoria relativamente aos processos de definição e decisão das políticas públicas parece permitir o aumento do potencial de prevenção e despiste da corrupção política. Por outro lado, a ação de controlo sobre as decisões do Governo realizada pela Assembleia de República, sobretudo pelas Comissões Parlamentares, parece ser igualmente uma forma de controlar a ação governativa e, através dela, de prevenir e despistar eventuais práticas corruptas que sejam ou possam ser praticadas pelos governantes.

Destacamos ainda os mecanismos de controlo associados à concessão pública, por processos transparentes, de apoios, subsídios e subvenções financeiras aos partidos políticos e às campanhas eleitorais, como forma de prevenir eventuais práticas delituosas que possam resultar de donativos efetuados pelos particulares com o intuito de posterior cobrança através de decisões políticas que os venham a favorecer.

O quadro seguinte identifica os mecanismos de controlo conhecidos e os nomes dos autores que os têm estudado.

<b>Quadro 7.1 – Mecanismos de controlo da corrupção política</b>	
<b>Mecanismo de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
A vontade política para enfrentar o problema da corrupção de modo potencialmente mais eficaz é fator de grande importância para definir e adotar as estratégias mais adequadas	Dilulio, Garvey & Kettl (1993); Klitgaard (1998); Ackerman (2002)
A eleição de políticos insuspeitos de envolvimento em práticas de corrupção não é, por si só, fator de garantia de que venham a adotar estratégias e medidas anti corrupção	Evrenk (2011)
A introdução de mecanismos de controlo e auditoria relativamente à ação e aos processos de decisão política dos mais altos níveis do governo é um mecanismo que permite despistar e prevenir a corrupção política	Wilson (1961); Klitgaard (1998); Walsh (1995)
O controlo feito pelo parlamento, designadamente através de comissões parlamentares, sobre a ação do governo consubstancia-se numa forma de prevenir e despistar eventuais actos de corrupção política	Gurgur & Shah (2000)
A concessão pública e transparente de apoios, subsídios e subvenções financeiras aos partidos políticos, para o desenvolvimento dos processos e das campanhas eleitorais é um fator com capacidade para reduzir a probabilidade de ocorrência de financiamentos particulares de natureza corrupta	Ackerman (1978); Devas et al. (2001); Goetz & Jenkins (2001); Persson et al. (2003)
A privatização de algumas funções governativas, sobretudo de natureza tendencialmente técnica, afigura-se como um mecanismo com capacidade para controlar a corrupção política	Kaufmann & Siegelbaun (1995)
A centralização da autoridade e do poder para a tomada da decisão política reduz o universo de potenciais políticos em posição para ser objeto de corrupção	Holbrook & Meier (1993)
Existência de uma relação positiva entre o maior número de mulheres a ocupar lugares políticos e nos parlamentos e uma menor tendência para a ocorrência de práticas de corrupção política	Dollar et al. (2001)
A liberalização e abertura das economias dos países mais desenvolvidos não evidencia sinais de ser um fator que explique enevuais tendências para redução ou incremento da corrupção	Baksi et al. (2009)

### 7.1.2 – Mecanismos de controlo da corrupção administrativa

Relativamente à corrupção administrativa, encontramos um conjunto mais vasto de mecanismos conhecidos com capacidade para controlar e prevenir a corrupção ao nível do funcionamento dos serviços da AP.

O quadro seguinte sistematiza algumas das principais medidas que são conhecidas relativamente a esta dimensão do problema da corrupção, bem como os nomes dos autores que as têm estudado. De acordo com o quadro, verificamos a existência de um conjunto de mecanismos que operam transversalmente a todas as estruturas administrativas. De entre elas, permitimo-nos destacar, pela sua pertinência, as reformas nas estruturas e no modo de funcionamento dos serviços e dos procedimentos.

Destacamos ainda a utilidade na adoção de mecanismos de controlo e supervisão sobre a ação e os procedimentos desenvolvidos pelas estruturas da Administração Pública relativamente à vertente específica dos procedimentos de concessão de apoios, subsídios e financiamentos.

<b>Quadro 7.2 – Mecanismos de controlo da corrupção administrativa</b>	
<b>Medidas transversais às estruturas da Administração Pública</b>	
<b>Mecanismo de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
<p>A adoção de um sistema nacional de integridade por associação aos princípios que devem nortear a vida pública.</p> <p>Os autores consideram que os sete princípios da boa gestão da vida pública são: o altruísmo; a integridade; a objetividade; a transparência; a abertura; a honestidade e a liderança.</p> <p>Complementarmente, os oito pilares que integram o Sistema Nacional de Integridade compreendem a existência de: uma estratégia pública anticorrupção; agências de controlo da corrupção, com funções de <i>watchdog</i>; uma consciência pública relativamente à importância para manter o problema sob controlo; a perceção pública relativamente à problemática da corrupção e à forma como tem evoluído; poder judicial com uma capacidade de ação efetiva, eficaz e visível; liberdade de imprensa; maior cooperação no setor privado relativamente à importância da necessidade de reduzir a dimensão do problema; incremento das relações de de cooperação internacional na luta contra a corrupção</p>	<p>Langseth et al. (1997); Doig &amp; Mclvor (2003)</p>
<p>A introdução de reformas nas estruturas e no modo de funcionamento dos serviços e nos procedimentos de cobrança de impostos é um fator importante para reduzir práticas de corrupção associadas às quebras de receitas do Estado</p>	<p>Johnson (1997); Kaufmann (1998)</p>
<p>A adoção de mecanismos de supervisão sobre a ação dos</p>	<p>Shihata (1993)</p>



	serviços da AP consubstancia-se numa forma de prevenir e detetar ocorrências de corrupção	
	A introdução de mudanças organizacionais nos serviços públicos que contribuam para minimizar as oportunidades para as práticas de corrupção, designadamente: a melhoria dos métodos de trabalho de modo a reduzir os atrasos nos procedimentos; o incremento da efetividade dos mecanismos de supervisão das chefias sobre as funções realizadas pelos chefiados, realização de verificações de surpresa sobre a ação dos serviços; incremento da formação dos funcionários para a adequada realização das suas tarefas; introdução de modelos e mecanismos de gestão mais eficazes sobre a gestão os recursos públicos; criação de canais de denúncia interna nos serviços; adoção de procedimentos tendentes ao reconhecimento das boas práticas nos serviços públicos; adoção de mecanismos de controlo de acessibilidades aos serviços públicos; e a avaliação das necessidade de revisão, entre cada três a cinco anos, das medidas anticorrupção adotadas nos serviços públicos	Langseth (1997);
	A adoção de mecanismos de controlo mais eficazes sobre os procedimentos relativas à concessão de ajudas económicas e subsídios públicos é um fator de prevenção e despiste de práticas de corrupção	Kaufmann & Kraay (2002); Alesina & Weder (2002); Meagher (2004)
	A introdução de medidas tendentes a uma gestão financeira mais eficaz dos serviços e dos respetivos orçamentos é também uma forma de prevenir e despirtar a ocorrência de práticas de corrupção e de má gestão pública	Mauro (1995); Bardham (1997) Tanzi & Davoodi (1997); Fisman & Gatti (2002); Francis (2003); Banco Mundial (2003); Reinikka & Svensson (2004)
	A privatização de algumas funções públicas e a criação de mecanismos que promovam lógicas concorrenciais entre serviços, ou mesmo dentro dos próprios serviços, quando seja possível, contribui para a redução de monopólios, para melhoria da qualidade dos serviços prestados e, nesta medida, acaba por se consubstanciar também num fator de redução da corrupção	Ackerman (1978); Ades & di Tella (1995); Becker (1983); Ackerman (1996); Bliss & Tella (1997); Johnson (1997); Coolidge & Ackerman (1997); Kaufmann (1998); Acemoglu & Verdier (2000); Broadman & Recanatini (2000); Clarke & Lixin (2002); Bengoa & Sanchez-Robles (2003); Jonhston (2010)
<b>Medidas associadas a novas metodologias de trabalho, tecnologias de informação e comunicação</b>		
	<b>Mecanismo de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
	A introdução de mecanismos de automatização nos procedimentos administrativos contribui para estabelecer padrões de actuação e boas práticas, melhorar a qualidade dos serviços prestados, reduzir as margens de incerteza e de discricionariedade e os riscos de corrupção que delas podem derivar	Heeks (1998); Hafkin (2000); Heeks (2001)
	A introdução de ferramentas de E-government (governança electrónica) é um fator que facilita a automatização dos procedimentos administrativos e permite formas de controlo de maior eficácia, reduzindo as margens de discricionariedade e os riscos de corrupção que lhe podem estar associados	Bellamy & Taylor (1998); Raab (1998); Heeks (2001)
<b>Medidas associadas aos mecanismos preventivos e judiciais de controlo da corrupção</b>		
	<b>Mecanismos de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
	A introdução de mecanismos de investigação e prevenção criminal ou outros procedimentos de monitorização sobre situações de suspeição é um mecanismo importante para o despiste de práticas de corrupção	Anechiaro & Jacobs (1996); Laudon & Laudon (1998); Reinikka & Svenson (2004); Jonhston (2010)

<p>A existência de planos anti-corrupção nos serviços da AP e a preparação de equipas técnicas qualificadas para aferir a produção e implementação desses mecanismos é um instrumento importante para a prevenção da ocorrência de atos de corrupção</p>	<p>Pope (1997); Banco Mundial (1998); Banco Mundial (2007)</p>
<p>A existência de planos anticorrupção nas estruturas de serviços públicos de países com baixos índices de desenvolvimento tem-se revelado um mecanismo pouco eficaz na prevenção da corrupção</p>	<p>Kaufmann (1997)</p>
<p>A criação de departamentos e agências anticorrupção com poderes próprios pode ser um instrumento importante para a prevenção e redução da corrupção</p>	<p>De Speville (1997); Klitgaard (1998); Ackerman (1999); Weder &amp; Brunetti (2000); ONU (2005); OCDE (2008)</p>
<p>As agências de prevenção da corrupção do Chile, Hong Kong, Austrália (Nova Gales do Sul) e Singapura são consideradas exemplares na ação que desenvolvem para a prevenção e repressão da corrupção</p>	<p>Clark (1985); Doig (1995); Banco Mundial (2000); Holm (2000)</p>
<p>A adoção de estratégias e mecanismos que contribuam para o incremento do despiste e deteção por práticas de atos corruptos revelam-se instrumentos eficazes para a prevenção da corrupção</p>	<p>Ackerman (1978); Andvig &amp; Moene (1990); Klitgaard (1988); Pope (1997); Huberts (1998); Kaufmann et al. (2000)</p>
<p>Robustecimento dos mecanismos e das estruturas judiciais do modo a conferir-lhe a autonomia necessária para proceder à aplicação da Lei de modo independente, rigoroso, objetivo e imparcial são fatores importantes para a prevenção e controlo da corrupção</p>	<p>Becker &amp; Stigler (1974); Ackerman (1978); Shihata (1993); Ades &amp; Di Tella (1997); Van Rijckeghem &amp; Weder (1997); Goel &amp; Nelson (1998); Treisman (2000); Seyf (2001)</p>
<p>Adoção de instrumentos legais que permitam a criminalização e penalização de todas as formas de pagamentos fraudulentos e corruptos</p>	<p>Heimann (1995); Johnson et al. (2000); Svensson (2003)</p>
<p>O incremento dos esforços de cooperação internacional, num contexto de economia global, tem evidenciado ser um mecanismo muito importante de entreaajuda na prevenção e controlo da corrupção, sobretudo dos países mais desenvolvidos relativamente aos de economias mais débeis e por isso mais expostos a riscos</p>	<p>Jonhston (2010); Ackerman (2014);</p>
<p>A introdução de mecanismos claros de denúncia e reporte das situações de corrupção, incluindo a possibilidade legal de aplicação de sanções a quem deliberadamente o não fizer é um mecanismo que tende a aumentar o número de situações investigadas e a prevenir a ocorrência da corrupção</p>	<p>Andvig &amp; Moene (1990); Paul (1991); Paul (1992); Alarm (1995)</p>
<p>A clareza e objetividade do quadro legal relativos aos procedimentos administrativos, incluindo particularmente os de contratação pública e a realização de auditorias sobre esses procedimentos revelam-se instrumentos com alguma eficácia para a prevenção da ocorrência de atos de corrupção na contratação pública</p>	<p>Kelman (1990); Ruud (1998); Ruzindana et al. (1998); Kang (2000); Kelman (2002); Ackerman (2002)</p>
<p>A clareza e objetividade no quadro legal definidor dos delitos e crimes da má gestão pública e da corrupção, bem como dos procedimentos da investigação que importe realizar, para efeitos de aplicação de sanções nos casos de comprovadas práticas delituosas, são instrumentos eficazes na prevenção da corrupção</p>	<p>Ackerman (1978); Holbrook &amp; Meier (1993); Ackerman (1999)</p>
<p><b>Medidas associadas à mudança das estruturas e dos procedimentos da Administração Pública</b></p>	
<p><b>Mecanismos de controlo</b></p>	<p><b>Autores que o referem</b></p>
<p>A introdução de mecanismos de boa governança e de mais transparência nos serviços da AP reduz os riscos de corrupção e de má gestão pública</p>	<p>Heeks (1998); Avgerou &amp; Walsham (2000); Wallace (2000); Fisman &amp; Gatti (2002); Esfahani &amp; Ramirez (2003); Lindstedt &amp; Naurin (2010)</p>

<p>A introdução de mecanismos mais eficazes de accountability (transparência e prestação de contas) associados a estratégias de gestão pública baseadas no <i>value for money</i>, que procurem conjugar os fatores Eficiência (dos procedimentos), Eficácia (no alcance dos objetivos) e Economia (com os menores custos) potencia a boa gestão pública e, correlativamente, a redução das oportunidades para a ocorrência de atos de gestão deliberadamente ineficiente e de corrupção</p>	<p>Ferlie et al. (1996); Kelly (2000); Jones (2004); Jackson (2012); OCDE (2014);</p>
<p>A redução dos poderes discricionários dos funcionários no processo de decisão administrativa, através da inserção de mecanismos de maior objetividade e rigor, tende a reduzir os riscos de corrupção</p>	<p>Ackerman (1978); Ackerman (1997); Kaufmann (1998); Kaufmann et al. (2000); Balafoutas (2011)</p>
<p>A redução da burocracia sobretudo através da eliminação de procedimentos administrativos desnecessários e redundantes revela-se um fator de prevenção e redução da corrupção</p>	<p>Hood (1974); Ackerman (1978); Ackerman (2002); Bose (2004)</p>
<p>Os processos de reestruturação dos serviços e os novos modelos de gestão pública devem incluir também a adoção de mecanismos de controlo tendentes à prevenção de uma gestão inadequada e também de riscos de ocorrência de actos de corrupção</p>	<p>Ackerman (1978); Hood (1991); Ackerman (1994); Ackerman (1996); Johnson (1997); Ackerman (1997); Bardhan (1997); Colazingari &amp; Ackerman (1998); Ackerman (1999); OCDE (1999); Nugent &amp; Robinson (2002); Tanzi (2002)</p>
<p>A redução da dimensão do setor público tende a fazer reduzir os índices de ocorrência de atos de corrupção</p>	<p>Lapalombara (1994); Tamzi &amp; Davoodi (1998); La Porta et al. (1999); Lapalombara (1994)</p>
<p>A redução da dimensão do setor público pode não reduzir necessariamente os índices de corrupção, uma vez que, por conduzir a uma concentração do poder administrativo a um menor número de departamentos e de funcionários dos serviços, pode torna-los mais expostos e vulneráveis a riscos de corrupção</p>	<p>Elliott (1997)</p>
<p>A revisão dos índices salariais dos funcionários públicos de modo adequado relativamente às funções e aos poderes administrativos exercidos pode ser um fator de prevenção da corrupção</p>	<p>Nye (1967); Banco Mundial (1997); Treisman (2000); Di Tella &amp; Schargrotsky (2003); Jonhston (2010)</p>
<p>O recrutamento e promoção de funcionários com base na meritocracia contribui para a redução e prevenção da corrupção</p>	<p>Swart (1989); Perlman (1989); Lindauer &amp; Nunberg (1994); Evans &amp; Rausch (1995)</p>
<p>A introdução de mecanismo de incentivo à performance laboral dos serviços e à melhoria dos índices de qualidade contribui para a criação de contextos de redução e prevenção da corrupção</p>	<p>Goulet (1989); Ostrom et. al. (1993); Muir &amp; Shah (1995)</p>
<p>A descentralização administrativa não se afigura como um fator que contribua para o incremento da corrupção</p>	<p>Huther &amp; Shah (2000); Fisman &amp; Gatti (2002)</p>
<p>A introdução de mecanismos de controlo interno e de accountability na gestão e no funcionamento dos serviços da Administração Pública contribui para a prevenção da má gestão pública e para a redução das práticas de corrupção</p>	<p>Baldwin (1987); Lawton &amp; Rose (1991); Heeks (1998); Gurgur &amp; Shah (2000); Eigen (2002); Ebrahim (2003); Feld &amp; Voigt (2003); Barr et al. (2009)</p>
<p>A adoção de códigos de ética nos serviços da AP é um fator de prevenção e redução da corrupção</p>	<p>OCDE (1999); La Porta et al. (1999); Paldam (2001); Miller et al. (2001); Miller et al. (2002); Lambsdorff (2002a); Bilhim (2014)</p>

A este nível do controlo da corrupção administrativa, identificamos medidas associadas à introdução de novos métodos de trabalho, bem como das tecnologias de informação e comunicação, por permitirem uma maior automatização de

procedimentos administrativos e contribuir para a redução das margens de incerteza e de discricionariedade no exercício da função pública.

Identificam-se também mecanismos mais específicos de carácter preventivo e judicial relativamente ao controlo da corrupção administrativa. De entre eles destacamos as medidas de investigação, prevenção e monitorização sobre situações de suspeição.

A este nível referimos igualmente as medidas que se traduzem na existência e aplicação de planos anti-corrupção pelos serviços da Administração Pública, apesar de, como Kaufmann (1997) verificou, este tipo de planos ter revelado menor eficácia na sua função de prevenir e controlar o problema quando aplicado em países que apresentam baixos índices de desenvolvimento.

Também os departamentos e agências anti-corrupção podem ser instrumentos importantes para a prevenção e redução da corrupção.

Em termos judiciais são de destacar as medidas que permitam, por um lado, robustecer a autonomia das estruturas judiciais de modo a poderem aplicar a lei de uma forma independente, rigorosa, objetiva e imparcial. Por outro lado importa igualmente que seja adotado um quadro legal claro e objetivo, quer em relação à execução dos procedimentos administrativos, quer quanto à definição dos crimes relativos às práticas de má gestão pública e de corrupção, bem assim como quanto às regras de realização das investigações judiciais.

Finalmente encontramos ainda um conjunto de medidas de controlo associadas ao processo de mudança das estruturas e dos procedimentos dos serviços da AP.

Relativamente a estas medidas, destacamos a introdução de mecanismos de boa governança e de incremento da transparência da ação administrativa, a redução, na medida do possível, dos poderes discricionários dos funcionários para a realização das suas funções administrativas e a redução da burocracia, sobretudo através da eliminação de procedimentos desnecessários e redundantes.

## 7.2 – Outros mecanismos para controlar a corrupção

Identificamos por fim um conjunto de outros mecanismos que, apesar de externos à governação pública, se têm revelado também importantes relativamente ao controlo da corrupção. O quadro que se segue sistematiza esses mecanismos e os nomes dos principais autores que os têm estudado.

<b>Quadro 7.3 – Outros mecanismos de controlo da corrupção</b>	
<b>Medidas associadas a opções políticas</b>	
<b>Mecanismos de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
A criação de entidades com elevado grau de independência e com funções de controlo externo relativamente aos mecanismos de governação pública, como o Provedor de Justiça, pode contribuir para a redução e prevenção da corrupção	Kligaard (1988)
<b>Medidas associadas à liberdade de expressão</b>	
<b>Mecanismos de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
O incremento de medidas maior liberdade de imprensa e transparência ao nível do funcionamento dos media é um elemento que pode contribuir para a prevenção e redução da corrupção	Brunetti & Weder (2000); Hafkin (2000); Schilderman (2002)
<b>Medidas de natureza cultural</b>	
<b>Mecanismos de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
Uma mudança da cultura pública dos cidadãos, traduzida por uma maior participação ativa, através de uma sociedade civil organizada, nos processos de tomada de decisão política e sobretudo de intolerância à corrupção, são fatores com potencial para prevenir e reduzir a corrupção	Wilson (1966); Gibbons (1989) ; ; Pope (1997); Ades & Di Tella (1997); Van Rijckeghem & Weder (1997); Johnson, Kaufmann & Zoido-Lobaton (1998); Treisman (2000); Halkin (2000); Gurgur & Shah (2000); Heilman et al. (2000); Paldam (2001); Halpern (2001); Tanzi (2002); Jonhston (2010)
<b>Outras medidas de controlo</b>	
<b>Mecanismos de controlo</b>	<b>Autores que o referem</b>
O momento da votação é uma forma de o cidadão controlar a ação do poder político e penalizar atuações com contornos de suspeição de ocorrência de corrupção	Gurgur & Shah (2000)
A liberalização dos mercados consubstancia-se num fator com potencial para prevenir e reduzir a corrupção	Tanzi (1994); Ades & di Tella (1997); Banco Mundial (1997); Kaufmann (1998); OCDE (1999); Treisman (2000)
Os mecanismos que desenvolvem trabalho que contribui para a caracterização do problema da corrupção – como o caso da Transparency International – são uteis porque permitem conhecer a perceção das pessoas sobre o problema da corrupção	Huther & Shah (2000)



De entre as medidas identificadas no quadro, destacamos a criação de entidades independentes, com funções de controlo externo relativamente a toda a estrutura da governação pública, como por exemplo a figura do Provedor de Justiça, o incremento da liberdade de imprensa e maior transparência no funcionamento da comunicação social, o envolvimento mais efetivo dos cidadãos, através de organizações da sociedade civil, nos processos de tomada de decisão política e de intolerância à corrupção, ou da punição, através do voto democrático, das situações com contornos de suspeição relativas à ação política dos Governos e sobretudo dos governantes.



## **8 – O controlo da corrupção em Portugal**

Neste ponto procuramos mostrar e explicar a forma como se encontram encadeados e qual a função dos principais mecanismos que existem em Portugal para controlar a corrupção e as más práticas associadas ao exercício de funções de natureza pública. Assim veremos em pontos distintos os instrumentos de controlo da ação dos serviços da AP e também os mecanismos de prevenção e repressão da corrupção.

No primeiro ponto, procuraremos ver designadamente os princípios e as regras que devem nortear o exercício de funções públicas, que, estando naturalmente relacionadas com os princípios consagrados na CRP – que foram já focados anteriormente – se encontram mais concretizados em instrumentos legais com um carácter mais específico, como sejam o Código do Procedimento Administrativo (CPA) e o Código dos Contratos Públicos (CCP). Veremos igualmente os mecanismos de controlo da ação administrativa, designadamente o Sistema de Controlo Interno (SCI), a função das Inspeções-Gerais e, num nível mais macro, com funções de controlo externo, a ação do Tribunal de Contas.

No segundo ponto, vamos olhar para a função de prevenção relativamente ao problema da corrupção, que é assegurada pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

No terceiro ponto, vamos focar-nos nos instrumentos de carácter repressivo da corrupção, designadamente das regras do Código do Processo Penal (CPP) e dos conceitos jurídicos dos crimes, definidos no Código Penal (CP).

### **8.1 – Instrumentos de controlo**

#### **8.1.1 – O procedimento administrativo**

A necessidade de procura de sistematização dos princípios e das noções de prática administrativa que lhes devem corresponder, bem assim como o estabelecimento de um conjunto de regras nucleares associadas, de modo transversal, a todo o tipo de entidade com funções públicas ou de natureza pública, esteve na base da

criação da primeira versão do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que data de 1991, e corresponde mais concretamente ao Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, que, apesar de algumas alterações pontuais entretanto sofridas, mantém a estrutura e os princípios básicos que estiveram na origem da sua formulação.

No quadro seguinte apresentamos os elementos que nos parecem de maior pertinência relativamente ao conjunto de diplomas associados ao CPA quanto à questão do exercício adequado de funções públicas ou de natureza pública, cujo desrespeito pode induzir ou traduzir eventuais práticas de atos de natureza corrupta.

<b>Quadro 8.1 – Os Códigos do Procedimento Administrativo e dos Contratos Públicos</b>	
<b>Diploma legal</b>	<b>Elementos a destacar</b>
<b>Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro</b>	<p><b>Código do Procedimento Administrativo</b></p> <p><b>Preâmbulo</b></p> <p>1 – O incremento constante das tarefas que à Administração Pública portuguesa cabe realizar nos mais diversos sectores da vida colectiva bem como a necessidade de reforçar a eficiência do seu agir e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito, têm vindo a fazer sentir cada vez mais a necessidade de elaboração de uma disciplina geral do procedimento administrativo.</p> <p>4 – Um Código do Procedimento Administrativo visa sempre, fundamentalmente, alcançar cinco objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a actividade dos serviços;</li> <li>b) Regular a formação da vontade da Administração, por forma que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas;</li> <li>c) Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam directamente respeito;</li> <li>d) Salvaguardar em geral a transparência da ação administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos;</li> <li>e) Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações;</li> </ul> <p>Até aqui, apesar de uma lei do procedimento administrativo haver sido prometida por sucessivos governos desde o já longínquo ano de 1962, nem a Administração conhecia com rigor os seus deveres para com os particulares no decurso dos procedimentos administrativos por ela levados a cabo, nem os cidadãos sabiam com clareza quais os seus direitos perante a Administração Pública.</p> <p>A partir de agora, e em virtude da elaboração deste Código, tanto o cidadão comum como os órgãos e funcionários da Administração passam a dispor de um diploma onde se condensa, em linguagem clara e que se julga acessível, o que de essencial têm de saber para pautar a sua conduta por forma correcta e para conhecerem os seus direitos e deveres uns para com os outros.</p> <p>5 – O âmbito de aplicação das disposições do Código do Procedimento Administrativo abrange todos os órgãos da Administração Pública que estabeleçam relações com os particulares, no desempenho da sua actividade de gestão pública (artigo 2º). Os princípios gerais da actuação administrativa contidos no Código são ainda aplicáveis a toda e qualquer actividade da Administração Pública, mesmo que meramente técnica ou de gestão privada (artigo 2º, n.º4).</p> <p>Preende-se, assim, por um lado, regular expressamente a actuação intersubjectiva da gestão pública da Administração, enquanto, por outro lado, a restante actividade</p>

	<p>administrativa, sem ser directamente regulada, não deixa de ficar subordinada aos princípios gerais da ação administrativa.</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro</b></p>	<p><b>Código do Procedimento Administrativo</b>  <b>Artigo 1.º</b>  <b>Definição</b>  1 — Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução.  2 — Entende-se por processo administrativo o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo.</p> <p><b>Artigo 2.º</b>  <b>Âmbito de aplicação</b>  1 — As disposições deste Código aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares, bem como aos actos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas.  2 — São órgãos da Administração Pública, para os efeitos deste Código:  a) Os órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas;  b) Os órgãos dos institutos públicos e das associações públicas;  c) Os órgãos das autarquias locais e suas associações e federações.  3 — As disposições do presente Código são ainda aplicáveis aos actos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade.  4 — Os preceitos deste Código podem ser mandados aplicar por lei à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público.  5 — Os princípios gerais da actividade administrativa constantes do presente Código e as normas que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer actuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada.  6 — As disposições do presente Código relativas à organização e à actividade administrativas são aplicáveis a todas as actuações da Administração Pública no domínio da gestão pública.  7 — No domínio da actividade de gestão pública, as restantes disposições do presente Código aplicam-se supletivamente aos procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares.</p> <p><b>Princípios gerais</b>  <b>Artigo 3.º</b>  <b>Princípio da legalidade</b>  1 — Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.</p> <p><b>Artigo 4.º</b>  <b>Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos</b>  Compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.</p> <p><b>Artigo 5.º</b>  <b>Princípios da igualdade e da proporcionalidade</b>  1 — Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.  2 — As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objetivos a realizar.</p>

	<p><b>Artigo 6.º</b>  <b>Princípio da justiça e da imparcialidade</b>          No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.</p> <p><b>Artigo 6.º-A</b>  <b>Princípio da boa fé</b>          1 — No exercício da actividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé.          2 — No cumprimento do disposto nos números anteriores, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial:          a) A confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa;          b) O objetivo a alcançar com a actuação empreendida.</p> <p><b>Artigo 7.º</b>  <b>Princípio da colaboração da Administração com os particulares</b>          1 — Os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes, designadamente:          a) Prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam;          b) Apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações.          2 — A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.</p> <p><b>Artigo 10.º</b>  <b>Princípio da desburocratização e da eficiência</b>          A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões.</p> <p><b>Das garantias de imparcialidade</b>  <b>Artigo 44.º</b>  <b>Casos de impedimento</b>          1 — Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública nos seguintes casos:          a) Quando nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa;          b) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse o seu cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;          c) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, tenha interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;          d) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou haja dado parecer sobre questão a resolver;          e) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;          f) Quando contra ele, seu cônjuge ou parente em linha recta esteja intentada ação judicial proposta por interessado ou pelo respectivo cônjuge;          g) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas.</p> <p><b>Artigo 45.º</b>  <b>Arguição e declaração do impedimento</b>          1 — Quando se verifique causa de impedimento em relação a qualquer titular de órgão ou agente administrativo, deve o mesmo comunicar desde logo o facto ao respectivo superior hierárquico ou ao presidente do órgão colegial dirigente,</p>
--	---

consoante os casos.

4 — Tratando-se do impedimento do presidente do órgão colegial, a decisão do incidente compete ao próprio órgão, sem intervenção do presidente.

**Artigo 47.º**

**Efeitos da declaração do impedimento**

1 — Declarado o impedimento do titular do órgão ou agente, será o mesmo imediatamente substituído no procedimento pelo respectivo substituto legal, salvo se

o superior hierárquico daquele resolver avocar a questão.

2 — Tratando-se de órgão colegial, se não houver ou não puder ser designado substituto, funcionará o órgão sem o membro impedido.

**Artigo 48.º**

**Fundamento da escusa e suspeição**

1 — O titular de órgão ou agente deve pedir dispensa de intervir no procedimento quando ocorra circunstância pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta e, designadamente:

a) Quando, por si ou como representante de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha recta ou até ao 3.º grau da linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele ou do seu cônjuge;

b) Quando o titular do órgão ou agente ou o seu cônjuge, ou algum parente ou afim na linha recta, for credor ou devedor de pessoa singular ou colectiva com interesse directo no procedimento, ato ou contrato;

c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge, parente ou afim na linha recta;

d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente ou o seu cônjuge e a pessoa com interesse directo no procedimento, ato ou contrato.

2 — Com fundamento semelhante e até ser proferida decisão definitiva, pode qualquer interessado opor suspeição a titulares de órgãos ou agentes que intervenham no procedimento, ato ou contrato.

**Artigo 57.º**

**Dever de celeridade**

Os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente ou dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão.

**Artigo 120.º**

**Conceito de ato administrativo**

Para os efeitos da presente lei, consideram-se actos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

**Artigo 151.º**

**Legalidade da execução**

1 — Salvo em estado de necessidade, os órgãos da Administração Pública não podem praticar nenhum ato ou operação material de que resulte limitação de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, sem terem praticado previamente o ato administrativo que legitime tal actuação.

2 — Na execução dos actos administrativos devem, na medida do possível, ser utilizados os meios que, garantindo a realização integral dos seus objetivos, envolvam menor prejuízo para os direitos e interesses dos particulares.

3 — Os interessados podem impugnar administrativa e contenciosamente os actos ou operações de execução que excedam os limites do ato exequendo.

4 — São também susceptíveis de impugnação contenciosa os actos e operações de execução arguidos de ilegalidade, desde que esta não seja consequência da ilegalidade do ato exequendo.

<p><b>Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro</b></p>	<p><b>Código dos Contratos Públicos</b></p> <p><b>Preâmbulo</b></p> <p>O presente decreto-lei aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.</p> <p>Trata-se do primeiro diploma com um tal duplo objeto no ordenamento jurídico português, assumindo-se, por isso, como um importante marco histórico na evolução do direito administrativo nacional e, em especial, no domínio da actividade contratual da Administração.</p> <p>O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes à metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).</p> <p>Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais; (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.</p> <p><b>Artigo 1.º</b></p> <p><b>Âmbito</b></p> <p>1 — O presente Código estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.</p> <p>4 — À contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.</p> <p><b>Artigo 55.º</b></p> <p><b>Impedimentos</b></p> <p>Não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por algum dos seguintes crimes</li> <li>ii) Participação em actividades de uma organização criminosa, tal como definida no n.º 1 do artigo 2.º da ação Comum n.º 98/773/JAI, do Conselho;</li> <li>iii) Corrupção, na acepção do artigo 3.º do ato do Conselho, de 26 de maio de 1997, e do n.º 1 do artigo 3.º da ação Comum n.º 98/742/JAI, do Conselho;</li> <li>iv) Fraude, na acepção do artigo 1.º da Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias;</li> <li>v) Branqueamento de capitais, na acepção do artigo 1.º da Directiva n.º 91/308/CEE, do Conselho, de 10 de junho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais;</li> </ul>
---	---

Fonte: Diário da República Eletrónico

Deste conjunto de referências importa salientar desde logo, como referimos anteriormente, o sentido do preâmbulo do diploma original, que assume uma tendência para um aumento das tarefas da AP aos mais diversos níveis da

organização colectiva, a que se associa a necessidade de tornar os serviços mais eficientes, numa dinâmica que traduzia a exigência de instituição de uma disciplina geral do procedimento administrativo. O mesmo documento assume, no ponto 4, cinco objetivos que devem ser alcançados por um CPA: disciplinar as organizações e racionalizar as suas actividades, tornar as decisões da Administração justas, legais, úteis e oportunas, garantir a informação dos interessados, ou seja dos cidadãos com quem os serviços se relacionam, salvaguardar a transparência da ação administrativa e evitar a burocracia através da aproximação dos serviços às populações. A mesma nota preambular denota igualmente, no ponto 5, a abrangência do CPA a todos os órgãos da AP, bem como a toda a actividade compreendida na esfera da gestão pública.

Relativamente ao conteúdo mais actual do CPA, é de destacar, no Decreto-lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, a noção de procedimento administrativo, que corresponde à noção de uma sucessão de atos e formalismos que devem traduzir-se numa decisão administrativa, ou seja, numa vontade da AP. O nº2 do art.º 2º do mesmo diploma assume claramente que as regras e princípios do CPA se destinam a todo o tipo de entidade com funções administrativas, correspondendo às noções que temos vindo a ver neste texto, designadamente quando fizemos referência à noção de Administração Pública em rede. Os art.ºs 3º a 10º definem o conjunto de princípios que devem nortear a execução de funções públicas e são os princípios da legalidade, da prossecução do interesse publico e proteção dos direitos e interesses do cidadão, naturalmente que em concordância com o interesse público. Devem ser igualmente respeitados os princípios da igualdade e proporcionalidade, da justiça e imparcialidade, da boa fé, da colaboração com os particulares e da desburocratização e eficiência, através do qual se assume a necessidade de aproximar os serviços das populações de modo a assegurar maior celeridade, economia e eficiência nos procedimentos e correspondentes decisões administrativas.

Finalmente, as referências ao Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece, também de uma forma transversal, a disciplina que deve aplicar-se aos procedimentos administrativos de contratação pública, de que se destaca a norma do art.º 55º, que expressamente refere a impossibilidade de aceitação de candidatos, isoladamente ou integrados em grupos, que apresentem antecedentes criminais nas áreas da criminalidade económica,

designadamente de corrupção, fraude, branqueamento de capitais ou participação em organizações criminosas.

### 8.1.2 – O Sistema de Controlo Interno

O Sistema de Controlo Interno (SCI) pode ser considerado como o primeiro instrumento legal que apresenta genuinamente um cariz de mecanismo de controlo sobre a ação administrativa.

Os princípios constitucionais, melhor concretizados no CPA, definem a forma como os serviços da AP devem desenvolver as suas funções – o como fazer: Em si mesmo, isso é também uma forma de controlo sobre a ação administrativa. Todavia é o SCI que consubstancia um conjunto de medidas com um carácter de controlo mais vincado, no sentido de permitir a verificação de conformidade entre os referidos princípios constitucionais e os procedimentos administrativos concretamente adotados pelos serviços da AP.

Como veremos, a partir dos principais elementos normativos que constam do quadro seguinte, o SCI prevê um conjunto de instrumentos tendentes à realização de tais verificações de conformidade.

Vejamos então quais são as principais normas que importa ter em consideração relativamente à estrutura de controlo prevista pelo SCI.

<b>Quadro 8.2 – Principais elementos normativos do Sistema de Controlo Interno</b>	
<b>Diploma legal</b>	<b>Elementos a destacar</b>
<b>Decreto-lei n.º 166/98, de 25 de junho</b>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Designação</b> 1 — É instituído pelo presente diploma o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, designado abreviadamente por SCI, colocado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Objeto</b> 1 — O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da Administração Pública. 2 — O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses</p>

	<p>financeiros públicos nos termos da lei.</p> <p><b>Artigo 3.º</b> <b>Componentes</b> Integram o SCI as inspeções-gerais, a Direcção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de Inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.</p> <p><b>Artigo 4.º</b> <b>Estrutura</b> 1 — O SCI considera-se estruturado em três níveis de controlo, designados de operacional, sectorial e estratégico, definidos em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram. 2 — O controlo operacional consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações é constituído pelos órgãos e serviços de Inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respectiva unidade. 3 — O controlo sectorial consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respectivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno. 4 — O controlo estratégico consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivados preferentemente sobre a avaliação do controlo operacional e controlo sectorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado. 5 — O controlo estratégico, de carácter horizontal relativamente a toda a administração financeira do Estado no sentido definido pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro, é exercido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), de acordo com as respectivas atribuições e competências previstas na lei.</p>
<p><b>Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de novembro</b></p>	<p>1 — Através do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, foi instituído o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), estruturado em três níveis (do controlo operacional, sectorial e estratégico), tendo, de igual modo, sido criado o Conselho Coordenador do SCI, com a missão de garantir o respectivo funcionamento, no quadro dos princípios de coordenação para o efeito estabelecidos (da suficiência, da complementaridade e da relevância), quadro em que se pretende que os vários órgãos de controlo envolvidos planeiem, realizem e avaliem as suas ações de forma articulada, com vista a assegurar o funcionamento coerente e racional do sistema.</p> <p><b>Artigo 1.º</b> <b>Objeto</b> O presente diploma estabelece a disciplina operativa do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, abreviadamente designado por SCI, bem como o modo de funcionamento do respectivo Conselho Coordenador.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Princípio geral</b> O Conselho Coordenador, enquanto garante do funcionamento do SCI, promove a cooperação entre os serviços e órgãos que compõem aquele sistema</p> <p><b>Artigo 3.º</b> <b>Competências do Conselho Coordenador</b> No exercício das suas competências, incumbe ao Conselho Coordenador, no quadro das orientações emanadas do Governo e, nomeadamente, do Ministro das Finanças, no âmbito das suas competências próprias: e) Recolher informação relativa ao controlo interno de auditoria de gestão de recursos humanos e modernização administrativa que permita o acompanhamento desta forma de controlo;</p>

De acordo com os elementos constantes do quadro anterior, verificamos que o SCI visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo da AP, e que se consubstancia na realização de ações de acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, sobretudo em matéria de finanças, nos domínios da gestão orçamental, económica, financeira e patrimonial.

O SCI compreende três níveis de controlo, designadamente o operacional, o setorial e o controlo estratégico. O primeiro, prende-se com a verificação de conformidade das decisões administrativas e é assegurado por serviços de Inspeção, auditoria ou de fiscalização próprios de cada unidade organizacional. O segundo, verifica a adequação de cada unidade operativa dos serviços da AP com os planos globais previstos pelo ministério para esses mesmos serviços, enquanto o terceiro, com um carácter transversal a toda a estrutura da AP, prende-se com a verificação de conformidade de toda a administração financeira do Estado.

### 8.1.3 – O controlo externo do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é igualmente uma entidade com funções de controlo sobre a ação administrativa. Efetivamente e de acordo com Tavares (1996), verificamos que o Tribunal de Contas detém o poder para exercer o controlo financeiro relativamente a todas as estruturas da AP, incluindo o setor empresarial do Estado<sup>288</sup>.

Nos termos da CRP, o Tribunal de Contas é a entidade suprema na estrutura de fiscalização da ação administrativa<sup>289</sup>. Por isso, sobretudo pela independência que lhe é legalmente conferida e assegurada pelo facto de se tratar de um Tribunal Superior – apesar de ser ele próprio também uma estrutura da AP – se considera que exerce funções de controlo externo sobre todas as demais estruturas da AP, como sustenta Costa (2014). Por isso, afirma o mesmo autor, o Tribunal de Contas exerce uma função de controlo externo relativamente a toda a AP<sup>290</sup>, sendo as

---

<sup>288</sup> “O Tribunal de Contas dispõe de poderes de controlo financeiro sobre a Administração Pública central, regional autónoma, e local autónoma, e sobre o setor empresarial público” (Tavares, 1996: 75);

<sup>289</sup> Nos termos do artigo 214º da CRP, “o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”;

<sup>290</sup> “O controlo financeiro externo é um controlo (i) exercido por um órgão técnico independente da entidade controlada, (ii) realizado, em regra, a posterior, (iii) e que tem em vista a garantia da legalidade substancial da gestão, (iv) operando, tendencialmente, a um nível macro

funções de controlo interno, como vimos no ponto anterior, asseguradas pelas Inspeções-Gerais, no âmbito do SCI.

Vejamos, no quadro que se segue, em que moldes é que o Tribunal de Contas assegura a sua função de controlo externo.

<b>Quadro 8.3 – A ação fiscalizadora e de controlo do Tribunal de Contas</b>	
<b>Diploma legal</b>	<b>Elementos a destacar</b>
<b>Lei n.º 98/97, de 26 de agosto</b>	<p><b>Artigo 1.º</b>  <b>Definição e jurisdição</b>                      1 — O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades por infrações financeiras.</p> <p><b>Artigo 2.º</b>  <b>Objetivo e âmbito de competência</b>                      1 — Estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas as seguintes entidades:                      a) O Estado e seus serviços;                      b) As Regiões Autónomas e seus serviços;                      c) As autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas;                      d) Os institutos públicos;                      e) As instituições de segurança social.</p> <p>2 — Também estão sujeitas aos poderes de controlo financeiro do Tribunal as seguintes entidades:                      a) As associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão;                      b) As empresas públicas;                      c) As sociedades constituídas nos termos da lei comercial pelo Estado, por outras entidades públicas ou por ambos em associação;                      d) As sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial em que se associem capitais públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, desde que a parte pública detenha de forma directa a maioria do capital social;                      e) As sociedades constituídas em conformidade com a lei comercial em que se associem capitais públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, quando a parte pública controle de forma directa a respectiva gestão, nomeadamente quando possa designar a maioria dos membros do órgão de administração, de direcção ou de fiscalização, quando possa nomear um administrador ou quando disponha de ações privilegiadas nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 11/90, de 5 de abril;                      f) As empresas concessionárias da gestão de empresas públicas, de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas e as empresas concessionárias ou gestoras de serviços públicos;                      g) As fundações de direito privado que recebam anualmente, com carácter de regularidade, fundos provenientes do Orçamento do Estado ou das autarquias locais, relativamente à utilização desses fundos.</p>

(macrocontrolo). Por outro lado, podemos perspectivar o controlo interno como um controlo (i) exercido por um órgão integrado na Administração (ii) realizado, em regra, a priori, (iii) que visa avaliar os riscos da gestão (iv) e garantir a estrita legalidade financeira dos atos de gestão, (iv) operando, tendencialmente, a um nível micro (microcontrolo). (...) Em Portugal a distinção legal entre controlo financeiro externo e controlo interno é feita apenas com base no critério orgânico – o órgão de controlo externo é independente da Administração, enquanto os órgãos de controlo interno integram a Administração e são dela dependentes” (Costa, 2014: 32);

3 — Estão também sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos.

**Artigo 11.º**

**Princípios e formas de cooperação**

2 — O Tribunal coopera também, em matéria de informações, em ações de formação e nas demais formas que se revelem adequadas, com os restantes órgãos de soberania, os serviços e entidades públicas, as entidades interessadas na gestão e aplicação de dinheiros, bens e valores públicos, a comunicação social e ainda com as organizações cívicas interessadas, em particular as que promovam a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos contribuintes, procurando, em regra através dos seus serviços de apoio, difundir a informação necessária para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a **corrupção** relativamente aos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários.

**Artigo 12.º**

**Colaboração dos órgãos de controlo interno**

1 — Os serviços de controlo interno, nomeadamente as inspecções-gerais ou quaisquer outras entidades de controlo ou auditoria dos serviços e organismos da Administração Pública, bem como das entidades que integram o setor empresarial do Estado, estão ainda sujeitos a um dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas.

3 — O Presidente do Tribunal de Contas poderá reunir com os inspectores-gerais e auditores da Administração Pública para promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno.

**Artigo 51.º**

**Das entidades que prestam contas**

1 — Estão sujeitas à elaboração e prestação de contas as seguintes entidades:

- a) A Presidência da República;
- b) A Assembleia da República;
- c) Os tribunais;
- d) As assembleias legislativas regionais;
- e) Outros órgãos constitucionais;
- f) Os serviços do Estado e das Regiões Autónomas, incluindo os localizados no estrangeiro, personalizados ou não, qualquer que seja a sua natureza jurídica, dotados de autonomia administrativa ou de autonomia administrativa e financeira, incluindo os fundos autónomos e organismos em regime de instalação;
- g) O Estado-Maior-General das Forças Armadas e respectivos ramos, bem como as unidades militares;
- h) A Santa Casa da Misericórdia e o seu Departamento de Jogos;
- i) O Instituto de Gestão do Crédito Público;
- j) A Caixa Geral de Aposentações;
- l) As juntas e regiões de turismo,
- m) As autarquias locais suas associações e federações e seus serviços autónomos, áreas metropolitanas e assembleias distritais;
- n) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas ou de gestão, juntas de carácter permanente, transitório ou eventual, outros administradores ou responsáveis por dinheiros ou outros activos do Estado ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora disponham de receitas próprias;
- o) As entidades previstas no n.º 2 do artigo 2.º;
- p) Outras entidades ou organismos a definir por lei.

2 — Estão ainda sujeitos à elaboração e prestação de contas:

- a) Os serviços que exerçam funções de caixa da Direcção-Geral do Tesouro, da Direcção-Geral das Alfândegas e da Direcção-Geral dos Impostos;
- b) Os estabelecimentos com funções de tesouraria;
- c) Os cofres de qualquer natureza de todos os organismos e serviços públicos, seja

	<p>qual for a origem e o destino das suas receitas.</p> <p>3 — O plenário geral da 2.a Secção poderá fixar o montante anual de receita ou de despesa abaixo do qual as entidades referidas nos números anteriores ficam dispensadas de remeter as contas ao Tribunal</p> <p>4 — O plenário da 2.a Secção poderá anualmente deliberar a dispensa de remessa de contas por parte de algumas das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 com fundamento na fiabilidade dos sistemas de decisão e de controlo interno constatado em anteriores auditorias ou de acordo com os critérios de selecção das ações e entidades a incluir no respectivo programa anual.</p> <p>5 — As contas dispensadas de remessa ao Tribunal nos termos dos n.os 3 e 4 podem ser objeto de verificação e as respectivas entidades sujeitas a auditorias, mediante deliberação do plenário da 2.a Secção, durante o período de cinco anos.</p>
<p>Fonte: Diário da República Eletrónico</p>	

Nos termos da legislação que define as funções do Tribunal de Contas, e cujos principais elementos constam do quadro anterior, importa destacar que esta entidade desenvolve uma ação de fiscalização relativamente à legalidade e regularidade das receitas e das despesas do Estado, junto de toda e qualquer entidade que desenvolva funções compreendidas na gestão pública, tal como a que temos vindo a considerar. A sua ação compreende a procura de soluções adequadas para uma gestão pública mais eficiente e eficaz dos dinheiros e valores públicos, designadamente para evitar e reprimir os desperdícios, as ilegalidades, as práticas fraudulentas e a própria corrupção.

Nos termos da lei, a ação do Tribunal de Contas é desenvolvida em colaboração com as entidades com funções de Controlo Interno, designadamente com as Inspeções-Gerais e outras entidades que desenvolvam função de auditoria sobre a ação dos serviços da AP.

#### **8.1.4 – A reestruturação decorrente do PRACE e do PREMAC**

Uma vertente que tem também de ser referenciada no âmbito dos instrumentos de controlo da corrupção prende-se com o processo de reestruturação da Administração Central que tem vindo a ser adotada pelo últimos Governos. Referimo-nos concretamente ao PRACE, desenvolvido pelos XVII e XVIII Governos constitucionais e ao PREMAC, pelo XIX Governo constitucional. Estes programas, como vimos anteriormente, têm sido adotados com o propósito fundamental de redesenhar de forma transversal as estruturas da Administração Central do Estado em função de uma procura de soluções de maior eficiência para o seu



funcionamento, como refere Carvalho (2008), tendo como foco de análise o PRACE<sup>291</sup>.

A referência a estes programas revela-se importante e necessária na medida em que da sua adoção têm resultado alterações relativamente ao modelo de organização das estruturas de controlo, auditoria e inspeção sobre a ação dos serviços da Administração Central do Estado, e que de forma um pouco mais concreta procuraremos mostrar seguidamente.

<b>Quadro 8.4 – A reestruturação da Administração Central do Estado – o PRACE</b>	
<b>Diploma legal</b>	<b>Elementos a destacar</b>
<b>Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto</b>	<p>O Programa do Governo consagra como um dos seus objetivos tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico. Estabelece igualmente a sua determinação em reorganizar a administração central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. Finalmente, a política de modernização da Administração Pública, segundo o Programa do Governo, deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros do País e a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços.</p> <p>Tais propósitos associam-se igualmente à necessidade de reduzir o volume da despesa pública, para a qual contribui de forma relevante a Administração Pública com as suas dimensões actuais.</p> <p>Uma administração sobredimensionada não é apenas cara: gera burocracia, dialoga com dificuldade com os cidadãos, empresas e comunidades e, para o seu funcionamento, tende a criar uma procura constante de mais recursos.</p> <p>Com a presente resolução inicia-se um processo de reestruturação da Administração Pública, visando uma racionalização das suas estruturas centrais e promovendo a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização e automatização de processos.</p> <p>Assim:</p> <p>Nos termos das alíneas <i>d)</i> e <i>g)</i> do artigo 199.o da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:</p> <p>1— Proceder à reestruturação da administração central do Estado, tendo como objetivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.</p> <p>2— Estabelecer que o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, a seguir designado por Programa, deve basear-se nos seguintes princípios:</p> <p><i>a)</i> Avaliação das actuais actividades desenvolvidas pela administração central com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;</p> <p><i>b)</i> Desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a quem dizem respeito;</p> <p><i>c)</i> Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e</p>

<sup>291</sup> “O PRACE consistiu num processo amplo e complexo, em que se avaliou e redesenhou a estrutura organizacional da Administração Central do Estado, com o fim de aumentar a sua eficiência” (Carvalho, 2008: 18);



	<p>controlo;</p> <p>d) Diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;</p> <p>e) Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.</p>
<p><b>Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril</b></p>	<p>Nos termos das alíneas d) e g) do artigo 199º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:</p> <p>1— Aprovar, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios que constam dos números seguintes.</p> <p>2— São orientações gerais que dizem respeito à reorganização de todos os ministérios as relativas a:</p> <p>a) Reorganização dos serviços centrais dos ministérios para o exercício de funções de apoio à governação, de gestão de recursos, de natureza consultiva e coordenação interministerial e operacionais;</p> <p>b) Reorganização dos serviços desconcentrados de nível regional, sub-regional e local;</p> <p>c) Descentralização de funções.</p> <p>4— São orientações gerais relativas à reorganização dos serviços centrais de todos os ministérios, para o exercício de funções de apoio à governação, as seguintes:</p> <p>c) Em regra, em cada ministério é consagrado um serviço de inspeção e auditoria, usualmente designado por inspeção-geral, com a missão de apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respectivo ministro, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, e com as atribuições constantes do anexo II da presente resolução, que dela faz parte integrante;</p>
<p><b>Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho</b></p>	<p>Uma das vertentes do PRACE consistiu no reforço das funções de apoio à governação e das correspondentes soluções orgânicas. De entre essas funções ressaltam as de inspeção. Estabilizadas as soluções organizativas, identificou -se a necessidade de aprovar um regime jurídico comum a toda a actividade de inspeção que, sem prejuízo da necessidade de acautelar regimes específicos, decorrentes das exigências próprias de cada setor de actividade objeto de ações de inspeção, permita racionalizar e uniformizar um acervo de regras comuns a toda a actividade, designadamente em matérias relacionadas com os deveres de cooperação e colaboração com outras entidades, os procedimentos de inspeção, as garantias da actividade de inspeção, o regime de incompatibilidades e impedimentos do pessoal que exerce funções de inspeção e com a organização interna dos serviços de inspeção.</p> <p><b>Artigo 1.º</b> <b>Objeto</b> O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico da actividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração directa e indirecta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Designações</b> Para efeitos do presente decreto-lei, são adoptadas as seguintes designações:</p> <p>a) «Actividade de inspeção», para designar a actividade de inspeção, auditoria e fiscalização desenvolvida pelos serviços da administração directa e indirecta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo;</p> <p>b) «Serviço de inspeção», para designar os serviços da administração directa e indirecta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo;</p>
<p>Fonte: Diário da República Eletrónico</p>	

De acordo com elementos constantes do quadro anterior, verificamos que nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o

Governo lançou o PRACE, através do qual assumia a determinação em reorganizar a Administração Central do Estado com o propósito de promover a redução de custos e o incremento da eficiência, decorrente sobretudo de uma simplificação, racionalização e redução das estruturas e dos serviços administrativos.

Posteriormente, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, aprovava as orientações gerais definidas pelo PRACE para adoção no processo de reestruturação da Administração Central do Estado. De acordo com essa Resolução verificamos que o modelo de estrutura de serviços relativamente a cada Ministério passou a ser, em regra, integrado por um serviço com funções de controlo, inspeção e auditoria relativamente aos atos administrativos praticados pelos serviços e organismos do Ministério correspondente, passando este serviço a ser denominado por Inspeção geral. Esta resolução assumia assim as sugestões apresentadas no relatório da Comissão Técnica do PRACE (2006), que previa a possibilidade de se reformar, ainda que de uma forma progressiva, o SCI, através do reforço das funções de auditoria e controlo interno e também da procura de soluções para evitar situações de redundância de funções<sup>292</sup>.

O modelo proposto pela Comissão Técnica do PRACE para as funções de suporte à governação – e que, como se viu, foi acolhido pelo Governo – estabelecia a existência, relativamente a cada Ministério, de um Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), um controlador financeiro e uma Inspeção-Geral<sup>293</sup>, à qual eram conferidas competências de auditoria de âmbito mais alargado, como sejam as auditorias de legalidade, as auditorias técnicas, as auditorias financeiras e as auditorias de performance<sup>294</sup>.

---

<sup>292</sup> Ao reforço das funções de auditoria e de controlo “financeiro (...) deve corresponder a reforma progressiva do sistema de controlo interno, designadamente na componente relacionada com a DG do Orçamento, especialmente as respectivas delegações cujo papel deve ser progressivamente reorientado no sentido de evitar a redundância de funções” (Comissão Técnica do PRACE, 2006: 28);

<sup>293</sup> “A instanciação do novo modelo de organização preconizado para as funções de suporte à governação, materializa-se de forma alinhada e homogénea ao nível de cada Ministério na criação de três organismos distintos, nomeadamente: - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI);- Inspeção-Geral do Ministério;- Controlador Financeiro” (Comissão Técnica do PRACE, 2006: 28);

<sup>294</sup> “Em todos os Ministérios foram também reforçadas as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora da respectiva Missão. Sublinhe-se, em particular, o reforço da Função de Auditoria – tradicionalmente assegurada pelas Inspeções-Gerais dos Ministérios – traduzido no aumento de competências de auditoria de legalidade, técnica, financeira e de performance e no reforço de efectivos” (Comissão Técnica do PRACE, 2006: 70);

Na sequência destas decisões, o Decreto-lei n.º 276/2007, de 31 de julho, concretiza o regime jurídico das actividades de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração central, direta e indireta, do Estado.

Entretanto, já com o XIX Governo Constitucional, foi adotado o programa PREMAC que, nos termos do Despacho n.º 10161/2011, de 29 de julho, do Ministro das Finanças, tinha o propósito de racionalizar as estruturas do Estado e a utilização de um modo mais adequado da gestão dos recursos humanos tendo em vista a modernização e optimização do funcionamento da AP<sup>295</sup>.

Na sequência da evolução descrita, foram aprovadas, durante os anos de 2011 e 2012, as leis orgânicas dos Inspeções-Gerais dos diversos Ministérios que integram o governo. No quadro seguinte identificam-se e sistematizam-se as funções associadas a cada um desses serviços.

<b>Quadro 8.5 – Atribuições dos serviços de Inspeção na sequência do PRACE e do PREMAC</b>	
<b>Entidade / Diploma legal</b>	<b>Elementos a destacar</b>
<b>Inspeção-Geral da Educação e Ciência</b> <b>Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro</b>	<b>Artigo 11.º</b> <b>Inspeção-Geral da Educação e Ciência</b> 1 — A Inspeção-Geral da Educação e Ciência, abreviadamente designada por IGEC, tem por missão assegurar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinios básico, secundário e superior e integrando as modalidades especiais de educação, da educação extra-escolar, da ciência e tecnologia e dos órgãos, serviços e organismos do MEC.
<b>Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros</b> <b>Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro</b>	<b>Artigo 1.º Natureza</b> 1 — A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), abreviadamente designada por SG, é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa. 2 — A SG depende do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar.  <b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A SG tem por missão assegurar e coordenar o apoio jurídico, informativo, técnico e administrativo à PCM, bem como as funções de inspecção e auditoria, através da apreciação da legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos da PCM, ou sob tutela dos membros do Governo integrados na PCM, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeiro, com excepção dos serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura.

<sup>295</sup> O PREMAC foi aprovado pelo XIX Governo constitucional em 20 de julho de 2011, no âmbito do compromisso eficiência. Nos termos do Despacho n.º 10161/2011, de 29 de julho, do Ministro das Finanças, foi definido como um programa de “racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos, crucial no processo de modernização e de optimização do funcionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade dos serviços públicos”;

<p><b>Inspeção-Geral da Defesa Nacional</b> <b>Decreto Regulamentar n.º 3/2012, de 18 de janeiro</b></p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral da Defesa Nacional, abreviadamente designada por IGDN, é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IGDN tem por missão assegurar, numa perspectiva sistémica, o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, contribuindo para a melhoria de funcionamento das estruturas da defesa nacional, apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelas Forças Armadas, serviços e organismos do Ministério da Defesa Nacional (MDN), sujeitos à superintendência ou tutela do Ministro da Defesa Nacional, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira</p>
<p><b>Inspeção-Geral Diplomática e Consular</b> <b>Decreto Regulamentar n.º 8/2012, de 19 de janeiro</b></p>	<p>A Inspeção-Geral Diplomática e Consular tem por missão verificar o cumprimento das normas reguladoras do funcionamento dos serviços internos e dos serviços periféricos externos, bem como assegurar a ação disciplinar e a auditoria de gestão, diplomática e consular.</p> <p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral Diplomática e Consular, abreviadamente designada por IGDC, é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IGDC tem por missão verificar o cumprimento das normas reguladoras do funcionamento dos serviços internos e dos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), bem como assegurar a ação disciplinar e a auditoria de gestão, diplomática e consular.</p>
<p><b>Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território</b> <b>Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro</b></p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), abreviadamente designada IGAMAOT, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IGAMAOT tem por missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos do MAMAOT, ou sujeitos à tutela do respectivo ministro, através de ações de auditoria e controlo, aferir a correcta atribuição de apoios financeiros nacionais e comunitários, e, nas áreas do ambiente e do ordenamento do território, assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade.</p>

<p><b>Inspeção-Geral da Solidariedade, Emprego e Segurança Social</b> Decreto Regulamentar n.º 22/2012, de 08 de fevereiro</p>	<p>A Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS) desenvolve a sua actuação, por excelência, no universo dos serviços e organismos do MSSS ou sujeitos à tutela do respectivo ministro, através, designadamente, de auditorias de sistemas, financeiras, de desempenho e técnicas, recomendando alterações e melhorias, tudo numa óptica de imparcialidade e independência técnica.</p> <p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS), abreviadamente designada por IG, é um serviço da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IG tem por missão apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos do MSSS ou sujeitos à tutela do ministro, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.</p>
<p><b>Inspeção-Geral das Atividades em Saúde</b> Decreto-Lei n.º 33/2012 (Série I), de 13 de fevereiro</p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral das Actividades em Saúde, abreviadamente designada por IGAS, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IGAS tem por missão auditar, inspeccionar, fiscalizar e desenvolver a ação disciplinar no setor da saúde, com vista a assegurar o cumprimento da lei e elevados níveis técnicos de actuação em todos os domínios da actividade e da prestação dos cuidados de saúde desenvolvidos quer pelos serviços, estabelecimentos e organismos do Ministério da Saúde, adiante abreviadamente designado por MS, ou por este tutelados, quer ainda pelas entidades privadas, pessoas singulares ou colectivas, com ou sem fins lucrativos.</p> <p>2 — A IGAS prossegue as seguintes atribuições: a) Verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares e das orientações aplicáveis, bem como a qualidade dos serviços prestados, por qualquer entidade ou profissional, no domínio das actividades em saúde, através da realização de ações de auditoria, inspecção e fiscalização; g) Realizar ações de prevenção e detecção de situações de <b>corrupção</b> e de fraude, promovendo os procedimentos adequados;</p> <p><b>Artigo 4.º</b> <b>Inspector-geral</b> 1 — Sem prejuízo das competências que lhe sejam conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, compete ao inspector-geral: a) Ordenar e decidir a realização das inspecções temáticas, normativas e à qualidade, bem como auditorias aos sistemas de gestão, financeiras, ao desempenho organizacional e técnicas, ações de fiscalização, verificação ou acompanhamento e outras não tipificadas destinadas à prevenção e detecção da <b>corrupção</b> e da fraude;</p>

<p><b>Inspeção-Geral da Administração Interna</b> Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março</p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral da Administração Interna, abreviadamente designada por IGAI, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia técnica e administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IGAI tem por missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna.</p>
<p><b>Orgânica do Ministério das Finanças</b> Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro</p>	<p>É reforçada a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que absorve as atribuições da Inspeção-Geral das Autarquias Locais (IGAL), nomeadamente na tutela financeira sobre as autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica</p>
<p><b>Inspeção-Geral de Finanças</b> Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril</p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral de Finanças, abreviadamente designada por IGF, é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 — A IGF tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica, e empresarial, bem como dos sectores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação.</p>
<p><b>Inspeção-Geral das Atividades Culturais</b> Decreto-Regulamentar n.º 43/2012, de 25 de maio</p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral das Atividades Culturais, abreviadamente designada por IGAC, é um serviço da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 1 - A IGAC tem por missão controlar e auditar os serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura e fiscalizar e superintender na proteção do direito de autor, dos direitos conexos e dos recintos e espetáculos de natureza artística.</p>



<p><b>Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego</b> <b>Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho</b></p>	<p>A Secretaria-Geral assegura ainda as funções de inspeção e de auditoria, que integram a apreciação da legalidade e da regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MEE.</p> <p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), abreviadamente designada por SG, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão e atribuições</b> 2 — A SG prossegue as seguintes atribuições: l) Assegurar as funções de inspeção, de auditoria e de controlo interno, apreciando a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MEE e avaliando a sua gestão e os seus resultados através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeiro, com vista a garantir o cumprimento das leis, dos regulamentos, dos contratos, das diretivas e das instruções ministeriais; m) Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelas empresas sob superintendência do MEE ou relativamente às quais exerce competências no âmbito da função acionista do Estado e das empresas que com o Estado celebrem contratos de concessão, no que diz respeito à sua execução;</p>
<p><b>Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça</b> <b>Decreto Regulamentar n.º 46/2012, de 31 de julho</b></p>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Natureza</b> A Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, abreviadamente designada por IGSJ, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Missão</b> A IGSJ tem por missão desempenhar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes, ou cuja actividade é tutelada ou regulada pelo Ministério da Justiça (MJ).</p>
<p>Fonte: Diário da República Electrónico</p>	

Conforme se constata da leitura do quadro anterior, verifica-se que as Inspeções-Gerais e, nalguns casos, as Secretarias-Gerais dos Ministérios, asseguram a Auditoria, Inspeção e Fiscalização sobre a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos dos Ministérios correspondentes. Ainda de acordo com o quadro, verificamos que as Inspeções-Gerais que exercem um controlo direto sobre a ação administrativa são as dos ministérios das Finanças (MF); dos Negócios Estrangeiros (MNE); da Defesa Nacional (MDN); da Administração Interna (MAI); da Justiça (MJ); da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT); da Saúde (MS); da Educação e Ciência (MEC), da Solidariedade e Segurança Social (MSSS) e das Atividades Culturais (IGAC). Relativamente às entidades do Ministério da Economia e do Emprego (MEE) e da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), verificamos que as mesmas funções são asseguradas pelas respetivas Secretarias-Gerais.

Para finalizar este ponto, refira-se que para lá das funções transversalmente atribuídas às Inspecções-Gerais, e que foram sucintamente apontadas, a Lei Orgânica da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde é, de entre todas, a que de modo mais concreto se refere à problemática da prevenção da corrupção, conferindo-lhe poderes específicos ao Inspector-Geral para ordenar aos serviços a realização de ações destinadas à prevenção e deteção de situações de corrupção e de fraude.

## **8.2 – Instrumentos de prevenção – o Conselho de Prevenção da Corrupção**

A prevenção da corrupção em Portugal faz-se essencialmente através do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). O CPC foi criado em 2008, através da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, de acordo com a qual, como se indica no quadro seguinte, se verifica ser um organismo administrativo independente, que funciona junto do Tribunal de Contas. Trata-se de uma entidade colegial, presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas.

Procede à recolha e organização de informações relativas a práticas delituosas de corrupção e de natureza similar, praticadas no exercício de funções de natureza pública. Estas informações devem ser-lhe remetidas ao abrigo do dever de colaboração por todas as entidades públicas, incluindo as decisões relativas a procedimentos criminais, salvaguardando-se nestes casos as decisões que se encontrem abrangidas pelo segredo de justiça.

O CPC colabora ainda na elaboração de códigos de conduta nos serviços da AP tendentes à prevenção da ocorrência de práticas de corrupção, de má gestão pública ou geradoras de situações de conflitos de interesses.

Do quadro legal definidor do CPC e das suas funções, é ainda de destacar a referência para o reconhecimento de determinadas áreas da AP consideradas particularmente expostas a riscos agravados para práticas de actos de natureza corrupta e que compreendem os procedimentos administrativos para aquisições de bens e serviços, as empreitadas de obras públicas, as concessões sem concursos, a permutas de imóveis do Estado com imóveis particulares, as decisões do ordenamento e da gestão do território, ou o acesso a informações privilegiadas no âmbito de determinado tipo de procedimentos administrativos.

<b>Quadro 8.6 – As funções e a ação do Conselho de Prevenção da Corrupção</b>	
<b>Diploma legal</b>	<b>Elementos a destacar</b>
<b>Lei n.º 54/2008 de 4 de setembro</b>	<p><b>Artigo 1.º</b> <b>Objeto</b> 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 infrações conexas.</p> <p><b>Artigo 2.º</b> <b>Atribuições e competências</b> 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 setor público empresarial; b) Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e setor 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 objetivos, 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 ações de formação inicial ou permanente dos respectivos agentes para a prevenção e combate daqueles factos ou situações.</p> <p><b>Artigo 3.º</b> <b>Composição</b> 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.</p>



	<p><b>Artigo 7.º</b> <b>Relatórios</b></p> <p>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 setor público empresarial.</p> <p>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.</p> <p><b>Artigo 9.º</b> <b>Dever de colaboração com o CPC</b></p> <p>1 — As entidades públicas, organismos, serviços e agentes da administração central, regional e local, bem como as entidades do setor 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.</p> <p>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 condenatórias respeitantes a factos enunciados na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º</p> <p>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 setor 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.</p>
<p><b>Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho</b></p>	<p><b>Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</b></p> <p>- A actividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, seja qual for a natureza da entidade gestora – de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial – deve, nos termos da Constituição da República e da lei, pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa fé e da boa administração.</p> <p>- O fenómeno da corrupção constitui uma violação clara de tais princípios</p> <p><b>Recomendação sobre Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas</b></p> <p>– Os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, contendo nomeadamente, os seguintes elementos:</p> <p>a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infrações conexas;</p> <p>b) Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência (por ex., mecanismos de controlo interno; segregação de funções; definição previa de critérios gerais e abstractos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos; nomeação de júris diferenciados para cada concurso; programação de ações de formação adequada; etc.);</p> <p>c) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;</p> <p>d) Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.</p> <p>2 – O Conselho de Prevenção da Corrupção solicita a todos os organismos de inspecção, controlo e auditoria que, nas suas acções, verifiquem, de acordo com a natureza das mesmas, se as entidades sob o seu controlo dispõem e aplicam efectivamente os planos de gestão de riscos exigidos pelos princípios enunciados, mencionando tal facto nos seus relatórios;</p>

	<p>3 – O Conselho de Prevenção da Corrupção delibera, finalmente, levar a cabo, em momento oportuno, a realização por amostragem de visitas às entidades (...) a fim de se informar, em termos gerais, sobre os sistemas de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas.</p>
<p><b>Recomendação n.º1/2010, de 7 de abril</b></p>	<p><b>Publicidade dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</b> <b>Recomendação</b> I. Os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, administrativa ou empresarial, de direito público ou de direito privado, devem publicitar no sítio da respectiva entidade na internet o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.</p>
<p><b>Recomendação de 6 de julho de 2011</b></p>	<p><b>Planos de Prevenção de Riscos na Área Tributária</b> Considerando a importância que as receitas tributárias têm no financiamento do Estado e que os respectivos funcionários lidam diariamente com importantes interesses económicos, o <i>Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)</i> entende que o fenómeno da corrupção na área tributária, pela sua relevância financeira, económica e social, é uma área prioritária da sua acção.</p> <p>O fenómeno da corrupção na área tributária apresenta especificidades e particularidades que devem ser tidas em consideração e tem sido objeto de numerosa literatura, de que no sítio do CPC se apresenta uma lista das publicações relevantes.</p> <p>O Conselho de Prevenção da Corrupção, em reunião de 6 de julho de 2011, aprova a presente Recomendação dirigida à DGCI e à DGAIEC, no sentido de:</p> <p>1 - Reforçar a actuação dos serviços de auditoria interna na detecção de situações de conflitos de interesses, o que poderá requerer a afectação de mais meios a essa tarefa;</p> <p>2 - Ponderar a concretização de códigos de conduta a vincularem os respectivos funcionários à obrigatoriedade de comportamentos éticos e transparentes e à comunicação das respectivas situações financeiras e patrimoniais, a começar no início de funções, na linha das boas práticas seguidas por outros países relativamente aos funcionários das áreas tributárias;</p> <p>3 - Prevenir situações de acesso ilegítimo a informações fiscais para fornecimento a terceiros e situações de furto de identidade (utilização indevida de passwords);</p> <p>4 - Concretizar mecanismos de reverificação por amostragem de decisões em processos de inspecção de contribuintes ou em processos da área da justiça tributária, em particular relativamente aos que envolvam montantes mais elevados;</p> <p>5 - Incrementar a segregação de funções;</p>
<p><b>Recomendação de 14 de setembro de 2011</b></p>	<p><b>Prevenção de Riscos Associados aos Processos de Privatizações</b> No Memorando de Entendimento estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE), de 3 de maio do corrente ano, foi acordada a necessidade de levar a cabo um programa de privatizações. Neste sentido, o Programa do XIX Governo Constitucional contém um conjunto de privatizações a levar a cabo no futuro próximo, tendo também sido publicada a Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro, visando alterar a Lei-Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de abril). A natureza, os interesses e a dimensão dos valores que possam estar em causa nos processos de privatizações comporta vulnerabilidades que podem consubstanciar-se em riscos de corrupção, que importa conhecer e prevenir.</p> <p>O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), em reunião de 14 de setembro de 2011, recomenda, relativamente à condução dos processos de privatizações:</p> <p>1- A elaboração pelos Ministérios responsáveis, de um plano de prevenção de riscos de corrupção, relativo a cada processo de privatização, no qual se proceda:</p>

	<p>a) Ao levantamento, identificação e caracterização de forma exaustiva dos riscos de corrupção associados a tais procedimentos, nomeadamente em relação às estratégias de decisão, à consultadoria, à definição dos critérios de avaliação e de escolha da melhor proposta e, bem assim, dos riscos associados a conflitos de interesses durante e após cada processo de privatização;</p> <p>b) À definição, caracterização e execução das medidas preventivas que mostrem maior capacidade de eficácia relativamente à prevenção dos riscos de corrupção identificados, nomeadamente a segregação de funções, a previsão de colegialidade nos actos do procedimento, a fundamentação exaustiva e completa de todas as decisões e a garantia da transparência através da publicidade;</p> <p>c) À definição e partilha de responsabilidades, relativamente a todos os níveis de decisão.</p> <p>2- O Conselho de Prevenção da Corrupção recomenda ainda a criação de uma comissão de acompanhamento para cada processo de privatização, tal como previsto no artigo 20.º da Lei-Quadro das Privatizações, à qual deveria ser também cometida a efetiva aplicação e observância do plano de prevenção de riscos referido no número anterior.</p>
<p><b>Recomendação de 7 de novembro de 2012</b></p>	<p><b>Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público</b></p> <p>Considerando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser a matéria dos conflitos de interesses de fundamental importância nas relações entre os cidadãos e as entidades públicas;</li> <li>- Ser a adequada gestão de conflitos de interesses imprescindível para uma cultura de integridade e transparência, com todos os benefícios daí resultantes para a gestão pública;</li> <li>- Merecerem acolhimento as orientações e recomendações de Organizações Internacionais como a ONU, a OCDE e o GRECO do Conselho da Europa;</li> <li>- Lembrar a Recomendação do CPC, de 1 de julho de 2009, relativa aos Planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas;</li> </ul> <p>O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), em reunião de 7 de novembro de 2012, aprova a seguinte:</p> <p>Recomendação</p> <p>1 – As entidades de natureza pública, ainda que constituídas ou regidas pelo direito privado, devem dispor de mecanismos de acompanhamento e de gestão de conflitos de interesses, devidamente publicitados, que incluam também o período que sucede ao exercício de funções públicas, com indicação das consequências legais;</p> <p>3 – Todas as entidades destinatárias da presente recomendação devem incluir nos seus relatórios sobre execução dos planos de prevenção de riscos uma referência sobre a gestão de conflitos de interesses.</p>
<p>Fontes: Diário da República Eletrónico e sítio da internet do CPC - <a href="http://www.cpc.tcontas.pt/recomendacoes.html">http://www.cpc.tcontas.pt/recomendacoes.html</a></p>	

O quadro anterior faz também referência às principais ações desenvolvidas pelo CPC no exercício das suas funções, das quais se destaca com particular ênfase o cuidado na procura de soluções que permitam reduzir as margens de oportunidade para a ocorrência de práticas de corrupção e outras de natureza similar. São de destacar as Recomendações relativas à necessidade de os serviços da AP, independentemente da sua natureza, terem de produzir e adotar Planos de Prevenção e Gestão de Riscos de Corrupção relativamente à ação que desenvolvem.

De acordo com os relatórios anuais de actividade do CPC, estas Recomendações têm vindo a ser adotadas por um número significativo de entidades e serviços da AP. No início do ano de 2010, eram já cerca de setecentas as entidades que tinham elaborado e adotado documentos desta natureza<sup>296</sup>. Esse número subiu depois, de modo menos acentuado, para as 930 entidades com Planos de Prevenção de riscos de corrupção, no final desse ano de 2010 (Conselho de Prevenção da Corrupção, 2011)<sup>297</sup> e 991 no final de 2011, ano em que foram também apresentados 180 relatórios de execução dos Planos já existentes (Conselho de Prevenção da Corrupção, 2012)<sup>298</sup>.

Nos termos da lei, o CPC desenvolve a sua função de prevenção da corrupção a partir da análise de elementos informativos provenientes tanto das ações de auditoria e inspeção sobre a actividade dos serviços da AP, como das decisões de procedimentos criminais. Neste sentido pode considerar-se que tem uma posição central no contexto dos mecanismos de controlo da corrupção.

### **8.3 – Instrumentos de repressão**

#### **8.3.1 – O processo penal, o Ministério Público e a Polícia Judiciária**

O processo penal ou procedimento criminal, como é também conhecido, é o procedimento judicial no âmbito do qual se desenvolve toda a ação tendente à demonstração objetiva da ocorrência de um crime e à subsequente aplicação das correspondentes sanções penais aos seus autores.

O quadro legal definidor das regras para a condução dos procedimentos criminais, desde a fase da investigação criminal até ao julgamento dos suspeitos, é o Código do Processo Penal (CPP).

<sup>296</sup> “Até ao início de 2010, foram remetidos ao CPC cerca de setecentos (700) planos de gestão de riscos de corrupção e de infracções conexas, remetidos por entidades públicas” (Conselho de Prevenção a Corrupção, 2010: 14);

<sup>297</sup> “O Conselho procedeu à análise permanente do conteúdo e da qualidade evidenciada pelos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas que as entidades do Sector Público lhe foram fazendo chegar ao longo do ano, num total de 930 planos” (Conselho de Prevenção da Corrupção, 2011: 9);

<sup>298</sup> “O Conselho procedeu à análise permanente do conteúdo e da qualidade evidenciada pelos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, bem como dos correspondentes relatórios de execução que as entidades do Sector Público lhe foram fazendo chegar ao longo do ano, num total de 991 planos e 180 relatórios” (Conselho de Prevenção da Corrupção, 2012: 10);

O CPP que atualmente se encontra a vigorar em Portugal deriva de uma formulação base que data de 1987, designadamente do Decreto-lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro e que sofreu entretanto 25 alterações, identificadas após o final do texto, no quadro bibliográfico correspondente.

Dessa primeira formulação, bem como das diversas alterações entretanto introduzidas, importa salientar alguns elementos que nos permitam perceber quais são os principais passos do percurso de um qualquer processo criminal segundo o modelo legal que foi adotado em Portugal.

Assim, os procedimentos criminais iniciam-se sempre com a notícia do crime, ou de um suposto crime, nos termos dos artigos 241 a 247 daquele diploma legal. Deste conjunto de artigos, será de destacar particularmente o conteúdo dos artigos 241<sup>299</sup>, 246<sup>300</sup> e 247<sup>301</sup>, por se referirem às questões formais de abertura do procedimento, ou do inquérito<sup>302</sup>, designação formal da primeira fase do percurso do processo e que corresponde à fase da investigação criminal, que é obrigatória e cuja direção cabe ao Ministério Público (MP)<sup>303</sup>, coadjuvado pelos Órgãos de Polícia Criminal (OPC). Para os casos de corrupção e demais crimes conexos, a LOIC estabelece ser a Polícia Judiciária (PJ) o OPC que deve coadjuvar o MP na fase de inquérito<sup>304</sup>.

Na fase de inquérito e como a própria designação deixa adivinhar, são realizadas as ações de investigação criminal tendentes à recolha das provas de ocorrência do

<sup>299</sup> “Art.º 241º (**Aquisição da notícia do crime**) – O Ministério Público adquire notícia do crime por conhecimento próprio, por intermédio dos órgãos de polícia criminal ou mediante denúncia, nos termos dos artigos seguintes”;

<sup>300</sup> “Art.º n.º 246º (**Forma e conteúdo da denúncia**) – n.º1 – A denúncia pode ser feita verbalmente ou por escrito e não está sujeita a formalidades especiais; n.º2 – A denúncia verbal é reduzida a escrito e assinada pela entidade que a receber e pelo denunciante, devidamente identificado (...); n.º3 – A denúncia contém, na medida do possível, a indicação do maior número de elementos circunstanciais do crime”;

<sup>301</sup> “Art.º 247º (**Registo e certificado da denúncia**) – n.º1 – O Ministério Público procede ou manda proceder ao registo de todas as denúncias que lhe forem transmitidas;

<sup>302</sup> “Art.º. 262º (**Finalidade e âmbito do inquérito**) – n.º1 – O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem á decisão sobre a acusação; n.º2 – Ressalvadas as exceções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de inquérito”

<sup>303</sup> “Art.º 263º (**Direcção do inquérito**) – n.º1 – A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal; - n.º2 – Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional”;

<sup>304</sup> “O n.º 2 do artigo 7º da LOIC estabelece ser da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes: (...) j) Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio”;

crime e à identificação dos seus autores, tal como é estabelecido na Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)<sup>305</sup>.

Seguidamente e nas situações em que exista urgência na recolha de indícios e de provas da ocorrência do crime denunciado e da identificação dos seus possíveis autores, o CPP prevê, nos artigos 248 a 253, um conjunto das medidas cautelares e de polícia, que se destinam a habilitar legalmente a polícia de investigação criminal a desenvolver as diligências necessárias e urgentes para acautelar as provas ainda antes de receberem ordens formais da autoridade judiciária, ou seja, do MP.

Destas medidas, destacam-se as que se referem no artigo 249<sup>306</sup>, relativas às providências cautelares das provas, incluindo a possibilidade de identificar e contactar suspeitos da prática do crime, a realização de revistas e buscas e a apreensão de correspondência, nos termos dos artigos 250, 251 e 252, respetivamente. A realização das medidas cautelares de recolha de prova deve dar sempre origem a um relatório que processualmente as documente, nos termos do artigo 253<sup>307</sup>. Se no decurso destas ações cautelares houver lugar à detenção de suspeitos, sobretudo em situações de flagrante delito<sup>308</sup>, devem seguir-se as indicações dos artigos 254 a 261.

---

<sup>305</sup> De acordo com a definição correspondente ao artigo 1º da LOIC, “a investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo”;

<sup>306</sup> “Art.º 249º (**Providências cautelares quanto aos meios de prova**) – n.º1 – Compete aos órgãos de polícia criminal, mesmo antes de receberem ordem da autoridade judiciária competente para procederem a investigações, praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova; n.º2 – Compete-lhes, nomeadamente, nos termos do número anterior: a) Proceder a exames dos vestígios do crime (...), assegurando a manutenção do estado das coisas e dos lugares; b) Colher informações das pessoas que facilitem a descoberta dos agentes do crime e a sua reconstituição; c) Tomar medidas cautelares relativamente a objetos susceptíveis de apreensão; n.º3 – Mesmo após a intervenção da autoridade judiciária, cabe aos órgãos de polícia criminal assegurar novos meios de prova de que tiverem conhecimento, sem prejuízo de deverem dar deles notícia imediata àquela autoridade”;

<sup>307</sup> “Art.º 253º (**Relatório**) – n.º1 – Os órgãos de polícia criminal que procederem a diligências referidas nos artigos anteriores elaboram um relatório onde mencionam, de forma resumida, as investigações levadas a cabo, os resultados das mesmas, a descrição dos factos apurados e as provas recolhidas; n.º 2 – O relatório é remetido ao Ministério Público ou ao juiz de instrução, conforme os casos”;

<sup>308</sup> “Art.º 256º (**Flagrante delito**) – n.º1 – É flagrante delito todo o crime que se está a cometer ou se acabou de cometer; n.º2 – Reputa-se também flagrante delito o caso em que o agente for, logo após o crime, perseguido por qualquer pessoa ou encontrado com objetos ou sinais que mostrem claramente que acabou de o cometer ou de nele participar; n.º 3 – Em caso de crime permanente, o estado de flagrante delito só persiste enquanto se mantiverem sinais que mostrem claramente que o crime está a ser cometido e o agente está nele a participar”;

Relativamente aos meios de obtenção de prova, o CPP prevê a prova testemunhal, a qual, nos termos dos artigos 128 a 139, deve ser recolhida junto das vítimas e das testemunhas dos crimes. Prevê igualmente a tomada de declarações aos suspeitos, que de acordo com o CPP se denominam arguidos, nos termos dos artigos 57<sup>309</sup> a 67 e 140 a 146.

O CPP prevê também a possibilidade das provas resultarem de reconhecimentos realizados sobre pessoas suspeitas da prática do crime (artigos 147 a 149), da reconstituição dos factos (artigo 150), de perícias (artigos 151 a 163) e também da recolha e análise de documentos, na chamada prova documental (artigos 164 a 170).

Relativamente aos meios de obtenção da prova, está prevista a possibilidade de os OPC realizarem exames a pessoas e a locais suspeitos (artigos 171 a 173), realizarem revistas e buscas (artigos 174 a 177), para efeitos de apreensão de objetos, de documentos e de correspondência (artigos 178 a 186), podendo também proceder à realização de escutas telefónicas (artigos 187 a 190).

O CPP prevê ainda a possibilidade de, durante o inquérito, serem aplicadas aos arguidos medidas de coação e de garantia patrimonial, as quais, nos termos do artigo 204, se destinam a evitar a fuga do suspeito ou a acautelar esse risco, a evitar o perigo de perturbação do decurso do inquérito e também, em função da sua personalidade, para evitar a perturbação da ordem e tranquilidade públicas ou a continuação da atividade criminosa. De forma gradual, as medidas de coação compreendem o termo de identidade e residência (artigo 196), a prestação de caução (artigo 197), a obrigação de apresentação periódica (artigo 198), a suspensão do exercício de funções, de profissão e de direitos (artigo 199), as proibições de permanência, de ausência e de contactos (artigo 200), a obrigação de permanência na habitação (artigo 201) e a prisão preventiva (artigo 202).

No final do inquérito e em face dos indícios recolhidos, o MP determina o seu encerramento, nos termos dos artigos 276 a 285. Determinará o arquivamento se, após a realização de todas as diligências de investigação criminal admissíveis, não tiver sido possível a obtenção de indícios suficientes da verificação do crime denunciado, nem de quem tenham sido os seus autores (artigo 277). Ao contrário,

---

<sup>309</sup> “Art.º 57º (**Qualidade de arguido**) – n.º1 – Assume a qualidade de arguido todo aquele contra quem for deduzida acusação ou requerida instrução num processo penal; n.º2 – A qualidade de arguido conserva-se durante todo o decurso do processo”;

se durante a fase de inquérito tiverem sido recolhidos indícios suficientes de ter ocorrido o crime e de terem sido identificados os suspeitos da sua autoria, o magistrado do MP, titular da investigação, deduz contra eles a correspondente acusação (artigo 283).

Depois de notificado do despacho de acusação e do seu teor, ainda nos termos do artigo 283, o arguido, conjuntamente com o apoio do seu defensor, tem a faculdade de requerer a abertura de instrução. A instrução é por isso uma fase facultativa e, nos termos do artigo 286, visa a comprovação judicial do suporte da acusação. Na instrução, o processo passa a ser dirigido por um Juiz de Instrução Criminal (JIC), que pode ser também assistido por OPC (artigo 288). Nesta fase são admissíveis todas as provas que não forem proibidas por lei (artigo 292). A instrução culmina com o debate instrutório que, nos termos do artigo 298, visa avaliar, através de um debate oral e contraditório, se as provas recolhidas no inquérito e na instrução continuam a justificar a submissão do arguido a julgamento.

O JIC procede ao encerramento da instrução, através de despacho de pronúncia, se considerar que o arguido deve ser submetido a julgamento, ou de não pronúncia, em caso contrário (artigos 306 a 310).

Seguidamente, nos casos de o inquérito ter culminado com um despacho de acusação ou de a instrução ter terminado com um despacho de pronúncia, o processo segue para a fase de julgamento, que decorrerá em tribunal, nos termos dos artigos 311 a 380 do CPP. O julgamento decorre em sessões de audiência, em regra públicas (artigo 321). As sessões de audiência de julgamento destinam-se à produção das provas que o tribunal considere necessárias tendo a vista a descoberta da verdade e a boa decisão da causa (artigo 340).

No final do julgamento e em função da avaliação e valoração que atribua às provas apresentadas na audiência de julgamento, o tribunal determina a condenação ou a absolvição do arguido, conforme considere que ele seja ou não o autor do crime (artigos 375 e 376).

O CPP não deixa também de prever a possibilidade de as partes recorrerem das decisões do tribunal que resultem do julgamento. Os recursos encontram-se previstos nos artigos 399 a 466, e podem ser apresentados aos Tribunais de Relação (TR), nos termos dos artigos 427 a 431, ou ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), nos termos dos artigos 432 a 436, fazendo-se esta segmentação sobretudo a



partir do modelo de tribunal que tenha sido utilizado na 1ª instância, e que deriva sobretudo da moldura penal que em abstrato possa ser aplicada ao arguido pelo crime de cuja prática é julgado (artigos 10 a 16).

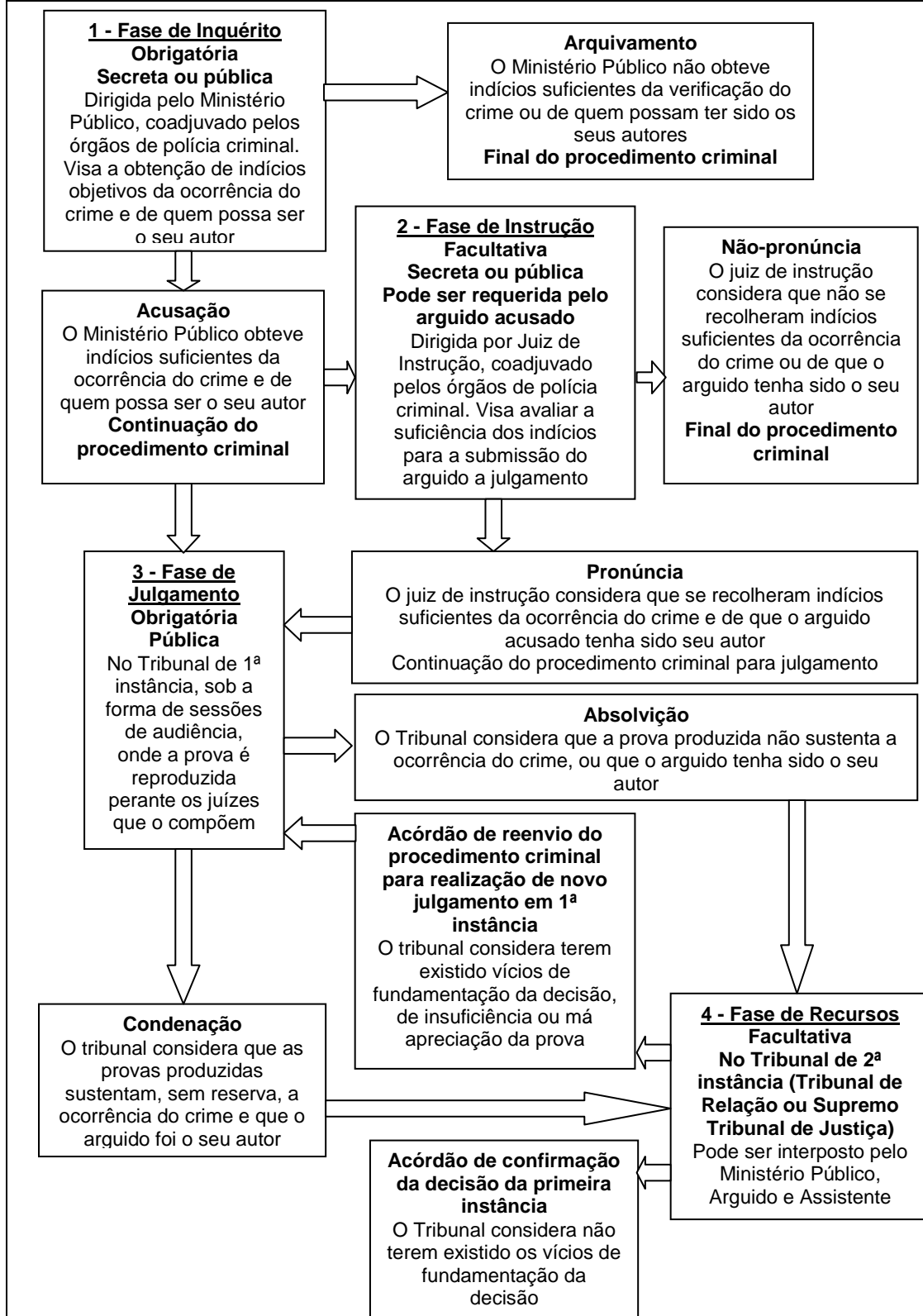
Estes são, em traços necessariamente gerais, os principais passos do percurso a que deve obedecer um qualquer processo criminal e que, apesar das diversas e pontuais alterações que têm vindo a ser inseridas no CPP, têm sido mantidos.

Ainda no âmbito do quadro legal do processo criminal, importa ver, de forma rápida e breve, um conjunto de medidas que foram entretanto introduzidas no ordenamento jurídico português e que se destinam à investigação da corrupção e da criminalidade económica e contra o Estado que lhe está associada.

O quadro que se segue procura esquematizar, de modo simples e de acordo com as normas estabelecidas no Código do Processo Penal, os diversos passos que compreendem o percurso dos processos criminais.



**Quadro 8.7 – As quatro fases do percurso do procedimento criminal em Portugal**



Adaptado de Maia & Borges (2014: 131);

O quadro seguinte traduz o resultado de um levantamento e análise que, conjuntamente com Borges (Maia & Borges, 2014), realizámos recentemente quanto ao quadro de legislação existente em Portugal relativamente à problemática de corrupção e às medidas tendentes ao seu controlo e repressão.

<b>Quadro 8.8 – Legislação relativa a medidas de investigação da corrupção e crime económico</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Súmula</b>
Decreto-Lei n.º 21/80, de 29 de fevereiro	Criação do Gabinete de Perícia Financeiro-Contabilística na PJ
Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro	Cria, na estrutura orgânica da Polícia Judiciária, a Direção Central de Combate à Corrupção, Fraudes e Infrações Económicas e Financeiras
Decreto-Lei n.º 390/91, de 10 de outubro	Estabelece o crime de corrupção no fenómeno desportivo
Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de maio	Define o regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação
Lei n.º 64/93, de 26 de agosto	Define o regime de incompatibilidades dos titulares de altos cargos públicos
Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de dezembro	Define o regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação, introduzindo alterações ao Decreto-lei n.º 196/93, de 27 de maio
Lei n.º 36/94, de 29 de setembro	Estabelece medidas de combate e prevenção à corrupção, nomeadamente a possibilidade de a Polícia Judiciária desenvolver averiguações preventivas no âmbito da criminalidade económica
Decreto-Lei n.º 325/95, de 2 de dezembro	Estabelece medidas de repressão ao Branqueamento de Capitais
Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto	Define o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, nomeadamente para a investigação dos crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio e tráfico de influências
Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro	Introduz medidas especiais de combate à criminalidade organizada e económica e financeira, nomeadamente no acesso a informações bancárias
Decreto-Lei n.º 304/2002, de 13 de dezembro	Criação da Unidade de Informação Financeira (UIF) na estrutura orgânica da PJ
Lei n.º 17/2006, de 23 de maio	Lei-quadro da política criminal, que determina, de entre outras medidas, que os relatórios evolutivos da criminalidade processada apresentados pela PGR, incluam um capítulo específico acerca da corrupção e da criminalidade económica
Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto	Atualiza o quadro de crimes de corrupção no fenómeno desportivo, inserindo alterações ao Decreto-lei n.º 390/91, de 10 de outubro
Lei n.º 19/2008, de 21 de abril	Aprova medidas de combate à corrupção através da alteração da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro
Lei n.º 25/2008, de 5 de junho	Transpõe para a ordem jurídica nacional diretivas e mecanismos preventivos no âmbito da diretiva europeia 2005/60/CE, relativa ao crime de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo
Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto	Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC). Estabelece que a Polícia Judiciária tem competência reservada para a investigação da criminalidade mais complexa, nomeadamente a corrupção
Lei n.º 94/2009, de 1 de Setembro	Introduz alterações no quadro de medidas de controlo do sigilo bancário nos casos de enriquecimentos injustificado
Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro	Cria, no Banco de Portugal (BP), uma base de dados de contas bancárias existentes em Portugal
Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro	Introduz alterações das regras de sigilo bancário
Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro	Regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, alterando a Lei n.º 93/99, de 14 de julho

Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2010, de 10 de Setembro	Cria um grupo de trabalho para estudar e propor medidas de reforço dos meios de coordenação na repressão e prevenção da corrupção - na sequência do relatório da comissão eventual de acompanhamento político do fenómeno da corrupção
Lei n.º 45/2011, de 24 de junho	Criação do Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA)
Adaptado de Maia & Borges (2014: 143);	

Do conjunto de diplomas referenciados no quadro anterior são de destacar, pela relação particularmente estreita com a corrupção, a criação na estrutura orgânica da PJ de uma Direção Central de Combate à Corrupção, Fraudes e Infrações Económicas e Financeiras, através do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro; a definição de regimes de incompatibilidades para os titulares de altos cargos públicos, através da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, e para o pessoal de livre designação, através dos Decretos-Lei n.º 196/93, de 27 de maio e 413/93, de 23 de Setembro. É ainda de destacar a Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que define a Lei-quadro da política criminal e que determina que os relatórios evolutivos da criminalidade elaborados pela PGR apresentem um capítulo específico acerca da corrupção e da criminalidade económica.

### **8.3.2 – Os conceitos jurídico-penais da corrupção**

O Código Penal (CP), como já vimos anteriormente a propósito da conceptualização da corrupção no âmbito deste estudo, é o principal instrumento normativo onde se define a tipologia dos atos que correspondem aos conceitos jurídicos dos crimes e à moldura penal para punir aqueles que comprovadamente os pratiquem.

O CP atualmente em vigor em Portugal tem a sua matriz de origem definida no Decreto-lei n.º 400/82, de 23 de setembro, a que se sucederam entretanto diversos ajustamentos, que melhor se encontram identificados no quadro correspondente que pode ser consultado no final do texto.

Relativamente à formulação do crime de corrupção propriamente dito e aos demais crimes que lhe estão associados e que no seu conjunto se aproximam da noção sociológica de corrupção, como também já vimos anteriormente, verificamos que se encontram tratados no último capítulo do CP, mais precisamente no grupo de Crimes contra o Estado praticados no exercício de funções públicas. A eles e através de legislação avulsa subsequente, têm vindo a ser criadas novas figuras

jurídico-criminais, que, pelas mesmas razões, continuam a apresentar uma correspondência com a tal noção alargada de corrupção.

Relativamente a todo este conjunto de crimes, que verdadeiramente são os que procuramos trabalhar neste estudo e cuja definição legal consta do Anexo 1, é de salientar a tipificação da corrupção passiva para ato ilícito (artigo 372), da corrupção passiva para ato lícito (artigo 373) e também da corrupção activa (artigo 374). Relativamente a eles, importa clarificar, de modo simples, que a letra da lei faz questão de distinguir os actos de corrupção que traduzem actuações do funcionário que contrariam os deveres associados às funções que desenvolve<sup>310</sup>, ou seja que contrariam as expectativas que a sociedade e o Estado nele depositam (a corrupção para ato ilícito), daquelas que, apesar de consideradas ilícitas, não alteram o sentido das funções exercidas pelo funcionário corrompido (a corrupção para ato lícito)<sup>311</sup>.

Por outro lado, importará destacar também os crimes de peculato (artigo 375) e de peculato de uso (artigo 376), que correspondem às situações em que o funcionário se apropria ou faz uso abusivo, em benefício pessoal ou de terceiras pessoas, de bens e valores pertencentes ao Estado, que lhe estejam confiados ou à sua guarda em razão das suas funções.

Deverá destacar-se ainda o crime de participação económica em negócio (artigo 377), que corresponde a situações em que as funções públicas são deliberadamente exercidas de modo a beneficiar interesses de terceiras pessoas ligadas ao funcionário, lesando dessa forma o interesse público.

Deste capítulo do CP importa ainda destacar o conceito de funcionário, que já se referiu anteriormente e que está definido no último artigo do CP (artigo 386), que de modo muito simples corresponde a toda a pessoa que exerça funções políticas, ou em entidade de natureza pública, ou que, sob qualquer forma, persiga fins dessa natureza, ainda que essas funções sejam exercidas a título gratuito.

---

<sup>310</sup> De acordo com Morgado & Vegar, “numa lógica de corrupção, o poder político ou administrativo dos titulares de cargos públicos transforma-se numa mercadoria, num objecto de negócio, orientado quase exclusivamente para objetivos criminosos de enriquecimento ou de poder, individual ou de um grupo. Gradualmente, vai-se instalando um desvio dos fins dos poderes públicos para fins individuais ilegítimos.” (Morgado & Vegar, 2003: 57);

<sup>311</sup> A corrupção para ato lícito associa-se às situações em que os utentes dos serviços públicos oferecem gratificações aos funcionários depois de eles exercerem adequadamente as suas funções.

Finalmente, ainda em relação ao CP, importa referir o sentido do princípio da legalidade, expresso logo no artigo primeiro, que concorda naturalmente com os princípios da CRP<sup>312</sup>, e que refere claramente que a aplicação de uma pena apenas pode decorrer da existência prévia de uma lei que a preveja e que, de forma abstrata, declare como crime a atuação que lhe corresponda, excluindo-se a analogia para enquadrar e punir criminalmente um ato com contornos distintos<sup>313</sup>.

Estamos perante instrumentos jurídicos criados para controlar e reprimir as práticas de corrupção, apresentamos, em quadros separados, para uma melhor perceção, os diplomas e súmulas dos conteúdos correspondentes, que prevêm as diversas formulações destes crimes e que, assim, permitem constatar que o legislador admite e prevê a sua hipotética ocorrência a todos os níveis da governação pública, apesar de, como refere Calado (2013), nem sempre se conseguir perceber a existência de um verdadeiro sentido estratégico e coerente relativamente a todas as medidas legislativas que os sucessivos governos têm adotado relativamente ao problema da corrupção e à procura de soluções para o seu controlo<sup>314</sup>.

Quadro 8.9 - Código Penal e posteriores diplomas definidores de outras formas de corrupção	
Diploma	Súmula
Decreto-lei n.º 400/82, de 23 de setembro	Define os crimes de corrupção e demais ilícitos penais praticados por funcionários no exercício de funções públicas (artigos 372 a 386)
Decreto-lei n.º 28/84, de 20 de janeiro	Define os crimes contra a economia e a saúde pública, nomeadamente a fraude na obtenção ou desvio de subsídio
Lei n.º 34/87, de 16 de julho	Define os crimes praticados por titulares de cargos políticos
Lei n.º 13/2001, de 4 de junho	Transpõe para o ordenamento jurídico português a Convenção OCDE contra a Corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais

<sup>312</sup> O n.º 1 do artigo 29º da CRP diz que “ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam ficados em lei anterior. O n.º3 do mesmo artigo, refere que não podem ser aplicadas penas ou medidas de segurança que não estejam expressamente cominadas em lei anterior”;

<sup>313</sup> “Artigo 1º (**Princípio da legalidade**) – n.º1 – Só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática; - n.º 2 – A medida de segurança só pode ser aplicada a estados de perigosidade desde que os respectivos pressupostos estejam ficados em lei anterior ao seu preenchimento; n.º 3 – Não é permitida a analogia para qualificar o facto com crime, definir um estado de perigosidade, ou determinar a pena ou medida de segurança que lhes corresponde”;

<sup>314</sup> “Apesar da consciência social relativa aos fenómenos corruptivos, e à urgência do seu controlo, é patente que o poder legislativo tem produzido inúmeros diplomas legais, subordinados a esta temática. Porém, por vezes, as iniciativas legislativas sucedem-se de forma casuística, sem que haja, ou seja apreensível uma visão de fundo sobre a estratégia a prosseguir, prevendo e punindo as condutas corruptivas” (Calado, 2013: 11);



Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro	Estabelece o quadro de crimes praticados por funcionários em organizações estrangeiras e o crime de corrupção no setor privado – decorre da aplicação da convenção anti corrupção da OCDE
Lei n.º 100/2003, de 15 de novembro	Altera o Código de Justiça Militar, criando os crimes de corrupção no âmbito da infidelidade militar
Lei n.º 11/2004, de 27 de março	Cria o crime de branqueamento de capitais para os proveitos dos crimes económicos, incluindo a corrupção, introduzindo alterações ao DL nº 325/95, de 2 de dezembro
Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro	De entre outras componentes, altera o crime de violação de segredo por funcionário e actualiza o conceito de funcionário
Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	Cria o crime de corrupção no comércio internacional privado
Lei n.º 30/2008, de 10 de julho	Estende a responsabilidade dos crimes políticos aos Representantes da República nas Regiões Autónomas dos Açores e Madeira
Lei n.º 32/2010, de 02 de Setembro	Cria o crime de recebimento indevido de vantagem, em complemento ao crime de corrupção
Lei 41/2010, de 3 de Setembro	Altera o regime dos crimes praticados por titulares de cargos políticos
Lei 4/2011, de 16 de fevereiro	Introduz algumas alterações no regime das penas

Adaptado de Maia & Borges (2014: 137, 142 e 143);

### 8.3.3 – As convenções internacionais contra a corrupção

Como já vimos anteriormente, e como tem sido reconhecido por organizações como a ONU (1997), a corrupção é um problema transversal a todas as sociedades, relativamente ao qual os Estados têm vindo a adquirir uma consciência, cada vez mais assumida, de estarem perante uma questão sobre a qual importa traçar estratégias de cooperação de modo a tornar o seu controlo mais eficaz<sup>315</sup>.

Por outro lado, como também vimos, as dinâmicas associadas ao desenvolvimento do processo de globalização, nomeadamente as que derivam do aprofundamento dos grandes circuitos económicos e do comércio internacional, tem-se perfilado, em si mesma, como um fator que, de entre outros efeitos, permite facilmente dissimular os proveitos da grande corrupção, precisamente através desses circuitos económicos internacionais, como referem de entre outros, Morgado & Vegar (2003), e contribui igualmente para a disseminação de *modus operandi*, ou seja das

<sup>315</sup> “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 l'écroulement 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” (ONU, 1997; 1) ;



melhores práticas, associadas a estes delitos. É assumidamente por razões desta natureza que os países têm procurado soluções e instrumentos ao nível da cooperação internacional, que se têm traduzido sobretudo em convenções, que permitem delinear estratégias e adotar medidas concretas de prevenção e controlo sobre o problema, de modo a contrariar os efeitos perversos que reconhecidamente lhe estão associados e que dele decorrem, como é reconhecido pela ONU (1997)<sup>316</sup>.

São exemplo de documentos desta natureza, a Convenção da OCDE, de 1997, para a Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, a Convenção do Conselho da Europa, de 1999, e o correspondente Protocolo Adicional, de 2003, sobre as formas de penalização da corrupção, e ainda a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, às quais, acrescente-se, Portugal tem aderido.

O quadro seguinte apresenta, de modo sistematizado, esses instrumentos de cooperação internacional, os quais, sobretudo as convenções internacionais, foram já referenciados noutra parte do texto. Estes instrumentos de cooperação internacional, como também vimos, têm vindo a concretizar-se através da sua transposição para os ordenamentos jurídicos dos países que os subscreveram, como é o caso de Portugal, e, numa segunda fase, através de processos de avaliação, realizados por países parceiros, de modo a que se avalie e potencie a eficácia da estratégia adotada. Vimos já anteriormente em detalhe quais têm sido as principais conclusões das diversas avaliações que foram realizadas a Portugal neste âmbito.

**Quadro 8.10 – Instrumentos de cooperação internacional contra a corrupção ratificados e adotados por Portugal**

Código de conduta internacional das Nações Unidas, para funcionários em funções públicas, assinado na Assembleia Geral da ONU em 28 de janeiro de 1997;
Convenção OCDE contra a corrupção nas transações comerciais internacionais, assinada em Paris em Maio de 1997;

<sup>316</sup> “Préoccupée par la gravité des problèmes posés par la corruption, qui menacent la stabilité et la sécurité des sociétés, peuvent saper les valeur démocratiques et morales et compromettre le développement social, économique et politique, Préoccupée également par les liens qui existent entre la corruption e d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et l' 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, un coopération internationale est nécessaire pour la prévenir et la réprimer. Convaincue également de la nécessité d'apporter sur demande un assistance technique pour améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics e renforcer la notion de responsabilité et la transparence” (ONU, 1997; 1) ;

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 Maio de 1997;
Publicação da Convenção OCDE contra a corrupção nas transações internacionais no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de Novembro de 1997;
Convenção OCDE contra a corrupção, assinada em Paris em Dezembro de 1997;
Ação Comum 98/742/JAI das Comunidades Europeias, relativa ao crime de corrupção no setor privado, de Dezembro de 1998;
Convenção Penal Anti Corrupção do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em Janeiro de 1999;
Protocolo adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa, de Maio de 2003;
Convenção contra a Corrupção da ONU, assinada na cidade de Mérida, no México, em Outubro de 2003;

Relativamente aos instrumentos elencados, importa destacar a Convenção OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, que Portugal transpôs para o ordenamento jurídico nacional através da Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000, de 31 de março, bem como através do Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, também de 31 de março.

Depois, em abril de 1999, foi assinada em Estrasburgo a Convenção penal sobre corrupção do Conselho da Europa, que foi transposta para o ordenamento jurídico português através da Resolução da Assembleia de República n.º 68/2001, de 26 de Outubro e pelo Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, da mesma data, com a qual se pretende garantir que todos os Estados criem e tornem eficazes mecanismos legais de penalização das práticas de corrupção, incluindo em relação a funcionários estrangeiros. Ainda no âmbito da Convenção Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa, importa referir o Protocolo Adicional, que, apesar de datar de 2003, apenas veio a ser transposto para o ordenamento jurídico português em 2015, através da Resolução da Assembleia da República n.º 1/2015, de 21 de Novembro de 2014 e pelo Decreto do Presidente da República n.º 1/2015, de 2 de Janeiro, no âmbito do qual se garante a penalização de atos de corrupção praticados por árbitros e jurados, nacionais e estrangeiros, por atos daquela natureza que cometam no âmbito funções assumidas em procedimentos litigiosos de natureza internacional.

Por último, a Convenção Contra a Corrupção da Assembleia Geral da ONU, de Outubro de 2003, que foi transposta para o ordenamento jurídico português através da Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007 e pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, ambos de 21 de Setembro, que propunha, de

entre outras, medidas de incremento da cooperação e colaboração entre os Estados no âmbito do controlo da corrupção.

#### 8.4 – Síntese do modelo de controlo

Para finalizar, parece-nos importante que se apresente uma sistematização do que parece ser o modelo de controlo sobre o funcionamento de toda a estrutura da AP, incluindo a vertente de controlo sobre as práticas de corrupção, cujos principais traços foram sendo descritos ao longo dos pontos anteriores.

Julgamos que o modelo em questão possa corresponder ao quadro que se segue.

<b>Quadro 8.11 – O modelo de controlo sobre o funcionamento da Administração Pública e de controlo, prevenção e repressão da corrupção</b>		
<b>Nível do controlo</b>	<b>Função</b>	
<b>1 Controlo interno</b>		
	CRP e CPA	Define os pressupostos da ação administrativa e da realização das funções asseguradas pelos serviços da AP
	Leis orgânicas das entidades que dão corpo à AP	Definem as funções da governação a assegurar pelas entidades a que correspondem. Estas funções encontram-se segmentadas pelas estruturas organizacionais dos serviços, indo até à função de cada funcionário
	SCI	Coordena o controlo sobre a ação administrativa dos serviços da AP, que é realizado pelas Inspeções-Gerais
	Inspeções-Gerais Ministeriais	Procedem a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a ação e os procedimentos administrativos das entidades que exercem funções no âmbito dos ministérios correspondentes
<b>2 Controlo externo</b>		
	TC	Procede a ações de controlo, auditoria e inspeção sobre a legalidade e regularidade das receitas e das despesas do Estado relativamente a todas as entidades que, sob qualquer forma, exerçam funções de natureza pública
<b>3 Prevenção da Corrupção</b>		
	CPC	Define áreas de risco e propõe medidas preventivas a partir da análise de elementos de relatórios elaborados por entidades com funções de nível de controlo interno e externo e de decisões judiciais tomadas no âmbito do procedimentos criminais associados ao nível de repressão da corrupção
<b>4 Repressão e controlo da corrupção</b>		
	Leis penais	Definem e tipificam os actos correspondentes às práticas criminosas
	Leis do processo penal	Definem o quadro normativo de realização dos procedimentos criminais
	PGR / MP	Titular da ação penal na fase de Inquérito, no âmbito da qual se realiza a investigação criminal e, através dela, a recolha de provas
	PJ	Coadjuva a PGR / MP na realização das diligências de investigação criminal
	Tribunais	Procedem ao julgamento dos processos criminais que são apresentados pela PGR/MP com decisão de acusação dos suspeitos

De acordo com o quadro proposto, a arquitectura do edifício relativo ao controlo de verificação de conformidade da ação administrativa e ao controlo sobre as práticas desviantes traduzidas na noção de corrupção que estamos a considerar e que

corresponde aos delitos penais praticados contra o Estado por funcionários no exercício de funções públicas, parece compreender quatro níveis:

- Controlo interno da ação dos serviços públicos, decorrente da definição dos princípios e normas de funcionamento administrativo dos serviços, bem como dos mecanismos de verificação de conformidade entre os procedimentos e esse quadro de princípios e normas;
- Controlo externo da ação dos serviços da AP, essencialmente focado na vertente financeira, ou seja na verificação da legalidade e regularidade dos procedimentos associados a receitas e despesas do Estado;
- Controlo de carácter repressivo e punitivo, associado a ações judiciais relativamente a práticas criminosas por funcionários contra os serviços públicos onde exercem funções;
- Controlo preventivo que, a partir do resultado da ação dos mecanismos de controlo anteriores, procura conhecer a caracterizar as áreas da AP mais expostas a riscos de corrupção e traçar as correspondentes estratégias e medidas preventivas.

## 9 – A questão da corrupção nos programas dos Governos constitucionais

Importa ainda verificar a importância que os sucessivos Governos constitucionais têm concedido à questão da corrupção, designadamente na procura de soluções para o seu controlo, até porque, como vimos anteriormente, a vontade política é um fator de grande importância para a eficácia das estratégias e medidas que venham a ser desenhadas e adotadas.

Neste ponto mostramos precisamente quais foram os Governos constitucionais que, através dos seus programas, sinalizaram a necessidade de procurar soluções para o problema e que mediads propuseram nesse sentido.

A análise que apresentamos resultou de uma leitura dos programas dos XIX Governos constitucionais que governaram em Portugal a partir da Constituição de 1976.

No quadro seguinte apresentam-se os líderes de todos esses Governos bem como o período em que exerceram as suas funções.

<b>Quadro 9.1 - Os XIX Governos constitucionais depois de abril de 1976</b>		
<b>Identificação do Governo</b>	<b>Período em que exerceu funções</b>	<b>Primeiro-Ministro</b>
I Governo constitucional	23 julho 1976 a 23 de janeiro de 1978	Mário Soares
II Governo constitucional	23 de janeiro de 1978 a 29 de agosto de 1978	Mário Soares
III Governo constitucional	29 de agosto de 1978 a 22 de novembro de 1978	Nobre da Costa
IV Governo constitucional	22 de novembro de 1978 a 7 de julho de 1979	Mota Pinto
V Governo constitucional	7 de julho de 1979 a 3 de janeiro de 1980	Lurdes Pintassilgo
VI Governo constitucional	3 de janeiro de 1980 a 9 de janeiro de 1981	Sá Carneiro
VII Governo constitucional	9 de janeiro de 1981 a 4 de setembro de 1981	Pinto Balsemão
VIII Governo constitucional	4 de setembro de 1981 a 9 de junho de 1983	Pinto Balsemão
IX Governo constitucional	9 de junho de 1983 a 6 de novembro de 1985	Mário Soares
X Governo constitucional	6 de novembro de 1985 a 17 de agosto de 1987	Cavaco Silva
XI Governo constitucional	17 de agosto de 1987 a 31 de outubro de 1991	Cavaco Silva
XII Governo constitucional	31 de outubro de 1991 a 28 de outubro de 1995	Cavaco Silva
XIII Governo constitucional	28 de outubro de 1995 a 25 de outubro de 1999	António Guterres
XIV Governo constitucional	25 de outubro de 1999 a 6 de abril de 2002	António Guterres
XV Governo constitucional	6 de abril de 2002 a 17 de julho de 2004	Durão Barroso
XVI Governo constitucional	17 de julho de 2004 a 12 de março de 2005	Santana Lopes
XVII Governo constitucional	12 de março de 2005 a 26 de outubro de 2009	José Sócrates
XVIII Governo constitucional	26 de outubro de 2009 a 21 de junho de 2011	José Sócrates
XIX Governo constitucional	Desde 21 de junho de 2011	Passos Coelho

Fonte: Portal do Governo de Portugal - <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>;



Da leitura dos programas dos dezanove Governos, verificamos que apenas dez incluíram preocupações específicas relativamente à questão da corrupção e ao seu controlo. Foram concretamente os II, VI, VII, IX, XII, XIII, XIV, XVII, XVIII e XIX Governos constitucionais.

No quadro seguinte identificamos, relativamente ao programa de cada um daqueles Governos, as referências relativas à problemática da corrupção, para que possamos ter uma noção dos projectos e das estratégias que pretendiam adotar relativamente a essa problemática.

<b>Quadro 9.2 - Referências à corrupção nos programas dos Governos constitucionais</b>	
<b>II Governo constitucional</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de um sério esforço de modernização da sociedade portuguesa e de intenso aprofundamento da justiça social: combate à corrupção, à criminalidade, à discriminação e à desigualdade social; (pág. 7);</li> <li>- Criação de mecanismos para o controlo da moralidade administrativa, prevenção de fraudes e outras formas de corrupção; (pág. 24);</li> </ul>
<b>VI Governo constitucional</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A situação actual do setor público administrativo é muito negativa: estruturas e quadros orgânicos mal dimensionados; sistemas de gestão obsoletos; pessoal nem sempre dotado de formação adequada e subaproveitado; instalações e equipamento em larga medida deficientes; métodos de trabalho antiquados e excesso de burocracia; custos muito elevados e baixa produtividade; sistemas de controlo ineficazes; e, em algumas zonas, sinais preocupantes de corrupção (pág. 2);</li> <li>- O Governo procurará melhorar – dentro das disponibilidades orçamentais e sem prejuízo do combate à inflação – a situação económica e social dos trabalhadores da função pública, as suas carreiras e os seus direitos individuais e colectivos, bem como as suas condições gerais de prestação de trabalho; ampliar e racionalizar o sistema de formação e aperfeiçoamento profissional do funcionalismo; lançar o ensino das ciências da administração pública nas Universidades; elaborar um plano geral de instalação e equipamento dos serviços públicos e um plano director de informática para o setor administrativo; racionalizar a organização e modernizar a gestão dos serviços, promovendo a sua regionalização e a desconcentração das competências; proporcionar maior comodidade ao público e iniciar um programa de desburocratização; e reforçar os controlos jurídicos e não jurídicos, sobre a Administração, com especial relevo, por um lado, para o controlo do custo, qualidade e eficiência dos serviços públicos e, por outro, para o alargamento das garantias gratuitas e contenciosas dos particulares. O Governo porá um empenho especial no combate à corrupção e apresentará para o efeito um significativo conjunto de medidas numa proposta de lei sobre moralidade administrativa, a submeter à Assembleia da República. (pág. 2);</li> </ul>
<b>VII Governo constitucional</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernização, enfim, da Administração Pública, simplificando circuitos, eliminando sobreposições e excessos de intervenção, coordenando racionalmente as diferentes peças da máquina do Estado, com vista à criação de uma Administração Pública eficiente, produtiva, transparente e despartidarizada, ao serviço dos cidadãos, respeitadora dos direitos dos administrados a capaz de apoiar eficazmente o processo de desenvolvimento económico. Para tanto, o Governo empenhar-se-á também na luta contra todas as formas de corrupção e não permitirá que o compadrio ou as influências desvirtuem a regra da igualdade dos cidadãos perante o Estado (pág. 5);</li> </ul>
<b>IX Governo constitucional</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defender a moralidade na Administração e nos comportamentos e combater por todos os meios legítimos a corrupção (pág. 4);</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>- A corrupção, o nepotismo e a fraude minam os alicerces da República. É um facto notório! (pág. 4);</li> <li>- Combate imediato, prioritário que não dê descanso à corrupção, ao nepotismo, à sobre e à subfaturação, ao cambão nos concursos, à comissão ilícita, ao contrabando, à especulação, ao açambarcamento, à fraude em geral e contra a saúde pública em especial (pág. 4);</li> <li>- Propósito firme de combate a todas as formas e aflorações de corrupção, nepotismo e fraude, numa perspectiva de moralização de Administração Pública (pág. 24);</li> <li>- Aperfeiçoar e implementar os serviços de Inspeção e controlo jurídico e técnico da eficiência da ação administrativa e contribuir para a criação de mecanismos para a fiscalização da moralidade administrativa: prevenção e repressão de actos de corrupção e outras fraudes. Despertar na colectividade reacções saudáveis de repúdio e combate contra a desonestidade funcional (pág. 25);</li> <li>- Estimular a denúncia de actos de corrupção despenalizando o co-autor desses actos que deles der notícia à autoridade competente para autuar essa notícia (pág. 25);</li> <li>- Instituir uma alta autoridade especialmente vocacionada para funcionar como caixa de ressonância e de canalização de denúncia de casos de corrupção e outras fraudes, ao nível da Administração Pública ou fora dela, para entidades competentes nos domínios da investigação criminal e do exercício da ação penal, e ainda para proceder a averiguações oficiosas, por amostragem, ou inquéritos relacionados com actividades que coloquem em jogo valores monetários elevados e outros interesses públicos relevantes (concursos de obras públicas e fornecimento de materiais. aquisição de combustíveis, e outras matérias primas, bens alimentares, etc.) (pág. 25);</li> <li>- Punir exemplarmente os implicados em casos de corrupção e outras fraudes, corrigindo adequadamente a dosimetria das penas em vigor (pág. 25);</li> <li>- Adoptar medidas de carácter formativo e informativo desincentivador da pequena corrupção que a prática quase instituiu como não passíveis de reprovação (pág. 25);</li> </ul>
<p><b>XII Governo constitucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elegendo-se como áreas de intervenção preferencial, reforçar-se-ão os mecanismos de coordenação e de combate à criminalidade violenta e organizada e ainda ao tráfico de estupefacientes, à corrupção e às fraudes anti-económicas (pág. 10);</li> <li>- Serão ainda desenvolvidas ações de promoção da ética desportiva e de moralização do desporto, intensificando o combate frontal à dopagem, à corrupção desportiva, ao tráfico de influências e à violência e serão reforçados os mecanismos e as infraestruturas de apoio à alta competição, dando especial atenção aos atletas que demonstrem maior potencialidade e mérito excepcional garantindo-se, ainda, o apoio à preparação de representações nacionais em grandes competições internacionais, nomeadamente os Campeonatos Europeus, Mundiais e Jogos Olímpicos (pág. 68);</li> </ul>
<p><b>XIII Governo constitucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à criminalidade violenta, ao narcotráfico, à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira, com actuação prioritária nos domínios da polícia científica, do acesso a perícias, da coordenação de meios, da colaboração entre instituições e da cooperação e ação comum no quadro europeu e internacional (pág. 8);</li> <li>- Gerar um modelo de Administração Pública democrático e participado, desburocratizado, despartidarizado e desgovernamentalizado, onde o combate à corrupção e ao abuso do poder seja uma constante (pág. 38);</li> </ul>
<p><b>XIV Governo constitucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Será adoptado um Programa de Prevenção e Combate à criminalidade económica, fraude, corrupção e crime organizado, com especial destaque para o combate ao tráfico de droga, em estreita articulação com as organizações internacionais pertinentes, muito em especial no âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça da União Europeia (pág. 100);</li> </ul>
<p><b>XVII Governo constitucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acentuar, na garantia da ética desportiva, o combate à dopagem e promover ações de informação e fiscalização em defesa da verdade desportiva, bem como reforçar o combate à corrupção e violência no desporto (pág. 121);</li> </ul>



<p>- A revitalização dos valores e princípios do Estado de direito implica, por sua vez, o aprofundamento do regime dos direitos fundamentais, pedra de toque e garante dos valores essenciais da democracia e, ainda, a criação de condições de segurança das pessoas e comunidades, através de um sério esforço de prevenção e combate à ação delituosa, designadamente à criminalidade organizada e económico-financeira, promovendo efectivamente a igualdade perante a lei e o combate à corrupção que mina os próprios fundamentos da democracia e vulnerabiliza a capacidade de atracção de investimento nacional e estrangeiro (pág. 133);</p> <p>- Para melhorar a investigação criminal, será aperfeiçoado o Sistema Integrado de Informação Criminal e serão estabelecidas as inter-conexões entre bases de dados públicas que se revelem adequadas. Além disso, será criada uma base geral de dados genéticos para fins de identificação civil, que servirá igualmente fins de investigação criminal (assegurando-se que a respectiva custódia não competirá a órgão de polícia criminal). Serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira em geral, com especial destaque para a luta contra o terrorismo e os tráficos de droga, seres humanos e armas (pág. 142);</p>
<p><b>XVIII Governo constitucional</b></p>
<p>- Implementar um Programa Nacional de Ética no Desporto, instituindo, de forma sistemática, ações de prevenção, formação e sensibilização adequadas à diversidade do sistema desportivo, às diferentes classes etárias, com prioridade junto dos jovens, actualizando permanentemente o combate à dopagem, à corrupção e violência no desporto, e a defesa da verdade desportiva (pág. 93);</p> <p>2. Combate à corrupção (pág. 108):  A democracia exige condições de confiança e segurança das pessoas e comunidades nos diversos níveis de actuação e responsabilidade do Estado, através de um sério esforço de prevenção e combate à ação delituosa, designadamente à criminalidade organizada e económico-financeira, bem como à corrupção.  Recentemente, e no que respeita à corrupção, aprovaram-se novas regras respeitantes a lei de política criminal, que objetiva prioridades e orientações em matéria de prevenção e investigação criminal; aprovou-se a responsabilidade penal por corrupção no desporto; consagrou-se no Código Penal a responsabilidade penal das pessoas colectivas; estabeleceram-se novas regras de transparência na lei geral tributária, transpôs-se para ordem interna o novo regime penal da corrupção no comércio internacional público e privado, respeitante ao branqueamento e financiamento do terrorismo; ratificou-se a Convenção Contra a Corrupção da ONU; e criou-se o Conselho de Prevenção da Corrupção.  O Governo prosseguirá o combate à corrupção que exige, antes do mais, uma distinção entre três aspectos: a política penal, a investigação criminal e a prevenção. Os três aspectos não devem confundir-se e, mais do que a multiplicação de tipos penais, do que se trata é de reduzir drasticamente as oportunidades para a corrupção no setor público e privado.  Impõe-se, assim, reforçar a eficácia nos três domínios, designadamente os meios legais e institucionais de combate à corrupção.  No direito comparado europeu e nos países mais desenvolvidos, há uma clara prevalência dos instrumentos de prevenção, uma vez que só desse modo será possível criar instrumentos de detecção de riscos e de redução de perigos. Importa, aliás, lembrar que a prova destes crimes é sempre extraordinariamente difícil, pelo que combateremos a existência de paraísos fiscais (offshores), que alargam dramaticamente as hipóteses de impunidade (pág. 108);</p> <p>Em Portugal, o Conselho de Prevenção da Corrupção, criado por lei, corresponde a uma fórmula aperfeiçoada semelhante ao que já há noutros países europeus (entre nós com maiores garantias de independência do que existe na maioria dos outros casos).  Nessa linha, para além do reforço dos meios afectos ao combate à corrupção, importa criar nos serviços públicos, nos diversos níveis da Administração (central, regional e local) e nas empresas públicas, códigos de conduta e medidas de prevenção de riscos de corrupção, de modo a reduzir ocasiões e circunstâncias propiciadoras da corrupção. Estas medidas deverão ser objeto de acompanhamento e controlo de modo a garantir a sua efectiva concretização e a existência de consequências na redução efectiva dos perigos de corrupção (pág. 109);</p>
<p><b>XIX Governo constitucional</b></p>
<p>- O Governo tomará iniciativas para que o País tenha um sistema eficaz de combate à corrupção, à informalidade e a posições dominantes, e que seja dotado de um sistema de regulação mais coerente e independente. Aperfeiçoará o funcionamento das instituições e trabalhará para</p>

<p>alcançar um sistema de justiça mais célere, mais capaz de garantir direitos e contratos e de reparar a sua violação (pág. 13);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Importa melhorar a qualidade do Estado de Direito, reforçar a cidadania, dignificar a Justiça e os seus agentes e combater a corrupção, bem como agilizar os sistemas processuais. As reformas a empreender só podem ser levadas à prática com o envolvimento dos órgãos de soberania, dos operadores judiciais e respectivas instituições e da sociedade (pág. 63);</li> <li>- O combate à corrupção e aos conflitos de interesses são determinantes para realizar uma sociedade mais justa (pág. 64);</li> <li>- Reforçar o combate à corrupção que está progressivamente a minar a confiança nas instituições e na economia (pág. 70);</li> <li>- Actuar de forma mais interventiva na construção de uma sociedade que valoriza a ética no desporto, procurando erradicar fenómenos como a corrupção, a violência, a dopagem, a intolerância, o racismo e a xenofobia (pág. 100);</li> </ul> <p>Fonte: Portal do Governo de Portugal - <a href="http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx">http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx</a>;</p>
---

De uma maneira geral, as referências à questão da corrupção e às medidas propostas para lhe fazer face compreendem a necessidade de aperfeiçoamento do funcionamento das estruturas dos serviços da AP e dos procedimentos administrativos, como sejam a redução da burocracia ou a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

A grande excepção vai para o programa do XVIII governo que é claramente aquele que, de entre todos, apresenta um quadro mais concreto e completo de intenções relativamente à problemática da corrupção. Evidencia, por exemplo, sinais de pretender instituir um modelo de controlo da corrupção que compreendesse três vertentes: a política penal, a investigação criminal e a prevenção.

O documento enfatizava a prevenção, reconhecendo dificuldades de acesso às provas neste tipo de delitos aquando da realização da investigação criminal e os consequentes efeitos de impunidade. Por isso, o quadro de intenções expressas assumido pelo XVIII Governo passava sobretudo pela aposta na criação nos serviços da AP, de códigos de conduta e medidas de prevenção de riscos de corrupção.

Importa acrescentar que uma mais eficaz avaliação das intenções dos Governos terá de conjugar, pelo menos, os intentos apresentados nos seus programas com as medidas efetivamente concretizadas aquando da execução desses programas.

Esta breve passagem pelas linhas programáticas dos Governos constitucionais pretendeu tão só conhecer o quadro de atenções que a problemática da corrupção e a procura de soluções foi suscitando no poder político.



## **PARTE IV**

### **CORRUPÇÃO COMPROVADA E FATORES DE RISCO**



## **10 – Modelo de análise**

Para logarmos alcançar elementos que nos permitam conhecer, no sentido pretendido, o objeto em estudo – fatores de oportunidade organizacional nos serviços da AP que contribuam para perceber as opções por práticas de corrupção – importa edificar um modelo de análise que, em si mesmo, se afigure adequado a tal propósito e cuja elaboração resulte do quadro teórico conhecido relativamente à problemática da corrupção e ao funcionamento das organizações. Este quadro encontra-se em grande medida já descrito ao longo dos pontos anteriores. A base do modelo teórico que construímos para este estudo, pelas razões que procuraremos mostrar adiante, deriva essencialmente do modelo das trocas corruptas, que também já vimos anteriormente com algum detalhe.

De acordo com esse modelo, importa recordar que as práticas de corrupção e outras de natureza similar que podem ocorrer nas organizações da AP, e que já vimos quando da estabilização do conceito de corrupção que estamos a considerar, derivam da associação do exercício do poder público, que os serviços conferem aos seus funcionários para o cabal exercício as suas funções – tornando-os assim verdadeiramente nos executores das políticas públicas –, às quais estão naturalmente associadas margens de alguma discricionariedade, resultante do modo como procuram aplicar adequadamente, a cada caso concreto, o quadro legal e normativo que lhe corresponda. Por esta razão, ou seja por dever de ofício, devem conhecer, dominar, respeitar e fazer respeitar esse quadro legal e normativo, uma vez que é ele que define as funções que exercem e, tanto quanto possível, o modo como as devem exercer.

E pressupomos que seja precisamente neste território delimitado entre o que se deve fazer (o cumprimento do quadro normativo próprio realização de cada função) e o que na realidade se faz (as formas efetivas de exercício da função e do poder discricionário que lhe está associado) que, como se referiu, se desenham as oportunidades para as práticas de corrupção.

Estas duas dimensões – o quadro objetivo formado pelas leis, regras e normas definidoras das funções a realizar e o poder subjetivo associado à

discricionariedade do funcionário que, com os seus traços de personalidade, tem de as executar, como é também sustentado por autores como Gassin (1988) ou por Cusson (2006)<sup>317</sup> – podem ser equacionadas segundo o modelo do triângulo da fraude, estabelecido por Cressey (1953) nos termos que procuramos descrever no ponto seguinte.

### 10.1 – O Triângulo da Fraude, segundo Cressey

Como já foi estabelecido, a nossa perspectiva analisa o fenómeno da corrupção nas organizações da AP, recuperando o modelo do triângulo da fraude estabelecido por Cressey (1953). Este modelo, essencialmente explicativo dos contextos de ocorrência das fraudes e corrupção nas organizações, tem vindo a ser também considerado por muitos outros autores que se têm dedicado ao estudo dos fatores de risco de ocorrência de atos fraudulentos praticados por funcionários das organizações, no âmbito das funções que nelas exercem. A *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), designa-a mesmo como fraude ocupacional<sup>318</sup> e reconheceu recentemente que se trata de uma ameaça para as organizações, sobretudo para aquelas cujas funções têm de ser desenvolvidas por funcionários, aos quais são confiadas<sup>319</sup>. Em 2002, o Triângulo da Fraude veio a ser homologado pelo *American Institute Of Certified Public Accountants* (AICPA) como norma técnica para a realização de auditorias financeiras (SAS no. 99, 2002). De acordo com essa certificação, como sustentam Pany & Whittington (2002), os principais fatores de risco associados à ocorrência de uma qualquer fraude, que os auditores devem considerar no exercício das suas ações de auditoria, correspondem, como veremos de seguida, aos três vértices do modelo do triângulo da fraude de Cressey<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> “A ação criminal constitui uma resposta de uma personalidade a uma situação. A explicação do crime reside, portanto, quer na personalidade do delinvente, quer na situação pré-criminal, quer ainda na conjugação dos dois elementos (...) O ato criminal não pode ser visto como o resultado mecânico e instantâneo do encontro entre uma situação e uma pessoa. Ele é sobretudo o produto de um processo de interacção entre um actor e uma situação, que se desenrola no tempo, com um começo, um desenvolvimento e um fim” (Cusson, 2006: 104);

<sup>318</sup> “The formal definition of occupational fraud is: The use of one’s occupation for personal enrichment through the deliberate misuse or misappropriation of the employing organization’s resources or assets” (ACFE, 2012: 6);

<sup>319</sup> “Occupational frauds are those schemes in which a person defrauds his or her employing organization. By its very nature, this form of fraud is a threat to all organizations that employ individuals to perform their business functions.” (ACFE, 2014: 6);

<sup>320</sup> “It is helpful when identifying risks of fraud to consider the three conditions ordinarily present when a material misstatement due to fraud ordinarily occurs – incentives/pressures, opportunities,

De acordo com Cressey, a opção pela prática de um ato corrupto por parte de um funcionário é o resultado de uma decisão que ele toma num contexto que compreende fatores objetivos e subjetivos.

Relativamente aos fatores objetivos, o autor refere a existência de oportunidades para que tal possa suceder – a oportunidade organizacional – que decorre do quadro normativo associado às funções que o funcionário exerce, bem como à forma como a estrutura organizacional em que se insere funciona, incluindo os meios que lhe são disponibilizados para o cumprimento das suas tarefas, a eficácia dos mecanismos de controlo existentes e, sobretudo, como vimos, o poder discricionário que lhe está conferido para o exercício dessas funções.

Quanto aos fatores subjetivos, Cressey identifica o contexto de dificuldades económicas que possam marcar a vida pessoal e familiar do funcionário, e que produz uma necessidade de encaixe de receitas monetárias para fazer face a essas dificuldades. O recurso a práticas fraudulentas num contexto com estas características pode incluir também a necessidade de ocultar os problemas financeiros a terceiros, incluindo aos familiares<sup>321</sup>, de modo a manter determinados índices e padrões de respeitabilidade e confiança<sup>322</sup>. O autor refere ainda a existência de um segundo fator de ordem subjetiva, que se prende com o processo de racionalização tomado pelo funcionário e que está na base da tomada de decisão relativamente a praticar ou não praticar o ato corrupto. O processo de racionalização pode incluir elementos como o risco percebido de ser detetado e punido pela prática do ato, como vimos anteriormente com Andvig & Moene (1990) relativamente às espirais da corrupção.

Os trabalhos realizados posteriormente por Skousen, Smith & Wright (2009) e por Mermod (2012) são exemplos recentes que, a par do já mencionado reconhecimento técnico da norma de auditoria SAS n.º 99, sustentam a atualidade e pertinência explicativa do modelo de Cressey. Eles verificaram e validaram também

---

and attitude/rationalization. Fraud experts often refer to these three conditions as the fraud triangle.” (Pany & Whittington, 2002: 10);

<sup>321</sup> “Could not bring himself to tell his wife that he had “foolishly” lost their life savings, embezzlement provided a secret means for obtaining replacement for a portion of the lost money” (Cressey, 1953: 42);

<sup>322</sup> “Trusted persons become trust violators when they conceive of themselves as having a financial problem that is non-shareable, are aware this problem can be secretly resolved by violation of the position of financial trust, and are able to apply to their own conduct in that situation verbalizations which enable them to adjust their conceptions on themselves as trusted persons with their conceptions of themselves as users of the entrusted funds or property” (Cressey, 1953: 30);

os mesmos três fatores, no âmbito dos quais se pode caracterizar a ocorrência de um ato fraudulento e de corrupção. E esses fatores são a pressão, a racionalização e a oportunidade<sup>323</sup>.

De acordo com estes autores, a pressão funciona como um incentivo para a opção pela prática do ato delituoso e inclui fatores como a necessidade de obtenção de receitas financeiras adicionais<sup>324</sup>. A racionalização deve ser entendida como a capacidade do sujeito para equacionar os diversos elementos que conhece relativamente ao contexto da sua vida pessoal, bem como o funcionamento da organização onde exerce funções, o exemplo de práticas idênticas por outros colegas<sup>325</sup>, os possíveis efeitos da prática destes atos delituosos, com sejam a possibilidade de ser detetado e formalmente punido ou apenas a mera censura social no interior da organização, a justificação para a prática do delito, nomeadamente no pressuposto de proceder posteriormente à reposição dos valores subtraídos, ou ainda a perceção de estar a ser remunerado com um salário que considera baixo face às funções realizadas e às responsabilidades que lhe estão associadas. E a oportunidade deriva sobretudo da forma como são realizadas as funções atribuídas a cada funcionário e inclui vertentes como a realização dos procedimentos administrativos, as formas de funcionamento dos serviços, a eficácia dos mecanismos de controlo e dos sistemas de informação<sup>326</sup>, bem como a perceção e exploração das falhas e fraquezas dos órgãos de gestão e do funcionamento da estrutura da organização<sup>327</sup>. Como já referimos, a norma de

---

<sup>323</sup> “Frauds generally share three common traits. First, the embezzler had the opportunity to perpetrate fraud. Second, the individual perceived a non-shareable financial need (pressure), Third, the individual involved in a fraud rationalized the fraudulent act as being consistent with their personal code of ethics. Thus the fraud risk factors are pressure, opportunity, and rationalization, also referred to as the “fraud triangle”. Cressey contends that, to some extent, all three factors are present in any given fraud.” (Skousen, Smith & Wright, 2009: 56);

<sup>324</sup> “Need to obtain additional debt or equity financing (...) Personal guarantees of debts” (Skousen, Smith & Wright, 2009: 57);

<sup>325</sup> “Known history of violations of securities laws or other laws” (Skousen, Smith & Wright, 2009: 57);

<sup>326</sup> “Domination of management by a single person or small group (...) Ineffective board of directors or audit committee oversight (...) Difficulty in determining the organization or individuals that have control of company (...) Overly complex structure (...) Inadequate monitoring of controls (...) Ineffective accounting and information systems” (Skousen, Smith & Wright, 2009: 57)

<sup>327</sup> “According to Cressey’s fraud triangle there are three motivators which are the triggers for the fraudulent action:

**Incentive/Pressure:** the source of pressure is either a financial need or a nonfinancial need. One common financial pressure is gambling or drug addiction problem; other can be pressure of the expensive tastes and needs of a spouse or lover or to impress the family. Sometimes the need can be more humanly like high medical bills or high credit card debts. The motivation can also be

auditoria SAS no.99 (2002) formaliza as vertentes identificadas por Cressey como modelo para a realização de auditorias de natureza financeira<sup>328</sup>.

Importa ainda referir que no aprofundamento do estudo dos vectores deste modelo explicativo dos contextos de ocorrência das fraudes, Wolfe & Hermanson (2004) vieram a identificar uma outra característica associada ao sujeito de ação delituosa, que se refere à necessidade de estar tecnicamente habilitado e capacitado para praticar o ato delituoso. Por isso, passaram a designar o modelo como o diamante da fraude, por considerarem que, apesar de ser um requisito necessário, a existência da oportunidade não é em si mesma uma dimensão suficiente para a ocorrência do delito. É necessário que o funcionário possua determinadas capacidades e conhecimentos técnicos para perceber, explorar e retirar dividendos das oportunidades com que se cruza. De acordo com o seu estudo, é a capacidade do sujeito para perceber e explorar essas oportunidades que determina depois a possibilidade de poder optar pela prática dos atos corruptos<sup>329</sup>.

Todavia, importa acrescentar, relativamente a esta vertente da capacidade para perceber e explorar as oportunidades, que de certo modo ela se encontra também prevista no modelo do Cressey, estando inserida na vertente da racionalização. De facto, se o funcionário não tiver as requeridas aptidões e

---

nonfinancial. There may be high pressure for good results at work or a need to cover up someone's poor performance.

**Rationalization:** the person committing the fraud often rationalizes the crime he committed. Rationalizations may include, "I'll pay that amount of money back", "They will never miss the funds", "They don't pay me enough. I deserve more salary", or as rouge traders: "I will cover my loss soon and nobody will notice my failure".

**Opportunity:** the person committing the fraud sees an internal control weakness and, believing no one will notice if funds were taken, begins the fraud with a small amount of money. If no one notice, the amount will usually grow larger. In that case the cracks in the laws, regulations, and their restructuring are very important" (Mermod, 2012: 153);

<sup>328</sup> "Three conditions generally are present when fraud occurs. First, management or other employees have an *incentive* or are under *pressure*, which provides a reason to commit fraud. Second, circumstances exist—for example, the absence of controls, ineffective controls, or the ability of management to override controls—that provide an *opportunity* for a fraud to be perpetrated. Third, those involved are able to *rationalize* committing a fraudulent act. Some individuals possess an *attitude*, character, or set of ethical values that allow them to knowingly and intentionally commit a dishonest act. However, even otherwise honest individuals can commit fraud in an environment that imposes sufficient pressure on them. The greater the incentive or pressure, the more likely an individual will be able to rationalize the acceptability of committing fraud." (SAS n.º99, 2002: 8);

<sup>329</sup> "Many frauds, especially some of the multibillion-dollar ones, would not have occurred without the right person with the right capabilities in place. Opportunity opens the doorway to fraud, and incentive and rationalization can draw the person toward it. But the person must have the capability to recognize the open doorway as an opportunity and to take advantage of it by walking through, not just once, but time and time again. Accordingly, the critical question is, "Who could turn an opportunity for fraud into reality?" (Wolfe & Hermanson, 2004: 38);

conhecimentos técnicos para perceber e explorar as oportunidades, ou, ainda que as percecionem, não esteja ao seu alcance a sua exploração, não equacionará sequer a possibilidade de praticar o delito e na realidade, por esta via, a ocorrência de actos fraudulentos e de corrupção parece tratar-se de questão que não se coloca.

Regressando novamente ao modelo do triângulo da fraude, importa salientar ainda, como refere Mermod (2012) a propósito do estudo dos sistemas de controlo do funcionamento dos procedimentos bancários, que não existem sistemas de controlo perfeitos, nem tão-pouco infalíveis. Por muito bons que sejam, eles não evitam de todo, nem que seja em termos hipotéticos ou meramente teóricos, a possibilidade de serem contornados ou de neles serem identificadas e exploradas oportunidades que traduzem falhas nos procedimentos e nos mecanismos processuais<sup>330</sup>.

Importa ressaltar ainda que este modelo teórico se refere ao contexto explicativo de situações de ocorrência de actos fraudulentos e de corrupção. Todavia, como verificou Gassin (1988) e como vimos também a propósito da análise dos fatores associados às espirais da corrupção (Ackerman, 2002), não podemos deixar de notar a importância dos quadros de valores éticos e morais em que as pessoas moldam a sua personalidade e a forma como aderem a esses valores, os quais, em muitos casos as conduzem a uma pura e simples inibição e recusa relativamente a qualquer opção por práticas delituosas, ainda que os sujeitos tenham diante de si as melhores oportunidades para o fazerem.

Regressamos novamente ao modelo explicativo das opções por práticas fraudulentas, de Cressey (1953), de modo a estabilizar as noções que foram sendo já enunciadas, para verificar que a decisão para a prática de atos de natureza corrupta é tomada pelo sujeito num quadro que compreende três ordens de fatores:

- Pressão, resultante do enquadramento financeiro da sua vida particular, nomeadamente quando compreende urgentes necessidades de liquidez

---

<sup>330</sup> “Banking regulations are strict and complicated but not always sufficient to regulate the whole financial system. No internal control system is infallible. No audit or auditor can detect all system flaws. The smarter the people, the better the regulation must be restructured and updated. Unfortunately, dirty business and shocking bankruptcies in the financial sector are often discussed in public with delays, after their occurrence, when the huge losses shock all the performing “actors” at the fall of the curtains” (Mermod, 2012: 153);

financeira<sup>331</sup>. Inclui-se neste ponto, por exemplo, a existência de dívidas<sup>332</sup>, do vício do jogo, de hábitos de consumo (álcool ou drogas), ou, por outro lado, quando subsistem sentimentos de necessidade de ostentação de um determinado estilo de vida, que pode compreender a posse e uso de objetos associados a símbolos de sucesso e de êxito, como sejam automóveis de determinadas marcas, canetas, relógios, peças e obras de arte, roupas, férias em locais exóticos, etc., ou mesmo a frequência de determinados locais, como hotéis de luxo, cuja posse, frequência e ostentação produzam no sujeito sentimentos de integração no perfil do grupo social com o qual se identifica, mas para cujo acesso as receitas do seu trabalho se revelam insuficientes. Em qualquer dos casos, a pressão resulta de uma necessidade premente de alcançar dinheiro ou bens de natureza material de valor elevado, para solucionar problemas de liquidez financeira (no primeiro caso) ou simplesmente para aumentar as disponibilidades financeiras – os dividendos resultantes dos actos corruptos adicionam-se às receitas normais da actividade profissional exercida, como sustenta Ackerman (2002) – para possibilitar o acesso à posse e utilização de tais símbolos de identificação com um determinado padrão de estilo de vida e de estatuto social (no segundo caso);

- Racionalização, entendida como a capacidade natural que o sujeito possui para racionalizar (interpretar, correlacionar e equacionar), a partir dos diversos dados de que dispõe relativamente à realidade que o rodeia, e cujo resultado, entre a perceção e avaliação de eventuais perdas – risco de ser detetado e punido ou moralmente sancionado – e ganhos – os dividendos resultantes do acto corrupto –, o levam a tomar a sua decisão de aderir ou não aderir à prática do acto. Entre estes elementos encontramos muitas vezes aspectos associados ao facto de a corrupção ser um tipo de ilícito que aparentemente não deixa vítimas (ninguém parece ficar diretamente lesado com estas práticas), ao exemplo vindo de outros colegas, sobretudo com funções de chefia, a quem se ouviu relatar, ou mesmo se presenciou, a

---

<sup>331</sup> “Trusted persons become trust violators when they conceive of themselves as having a financial problem which is non-shareable, and are aware that this problem can be secretly resolved by violation of the position of financial trust” (Cressey, 1953: 30);

<sup>332</sup> “Trust violator could not bring himself to tell his wife that he had “foolishly” lost their life savings’, and “embezzlement provided a secret means for obtaining replacement for a portion of the lost money” (Cressey, 1953: 42);



prática de actos de natureza idêntica (o exemplo de outros), a existência de um discurso social associado a sentimentos de impunidade (a organização dificilmente deteta e portanto a justiça não pode punir e, relativamente aos casos que são conhecidos ou de que se ouve falar, parece não haver notícia de qualquer punição), ou ainda das notícias que frequentemente são divulgadas através dos media, de actos bem mais graves praticados por destacadas figuras do sociedade – sobretudo da política e do mundo dos negócios –, sem que haja notícia de qualquer punição, como vimos em estudo realizado anteriormente (Maia, 2008);

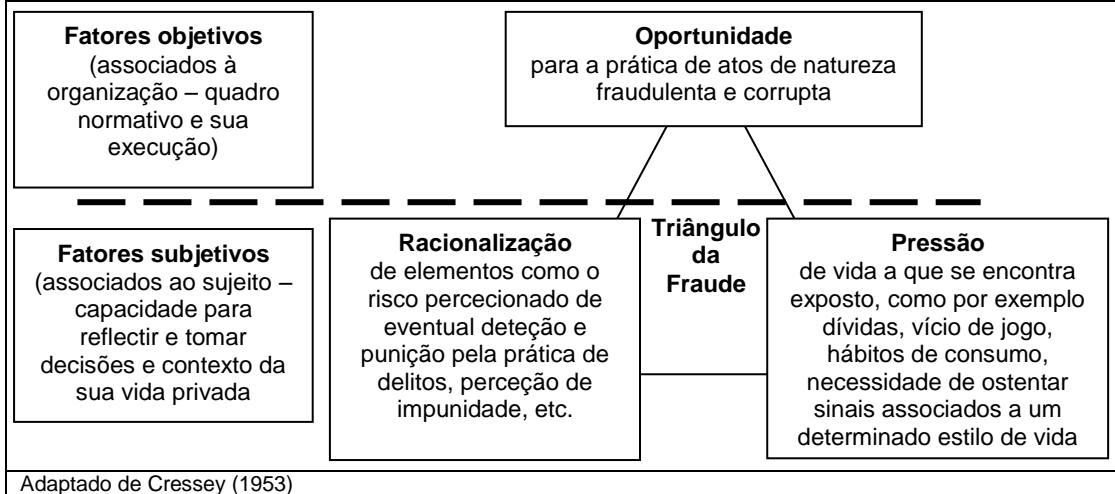
- Oportunidade organizacional para a prática do delito e que resulta do modelo de organização dos serviços, nomeadamente das formas concretas de execução do quadro normativo associado aos procedimentos administrativos que têm de ser assegurados. O quadro de oportunidades varia para cada funcionário na medida das funções que exerce, em função da posição hierárquica que ocupa na estrutura da organização dos serviços – a que está associada uma determinada dimensão na estrutura de poder – e fundamentalmente das tarefas e respetivos procedimentos de execução que tenham de ser realizados. Cressey verificou ainda que no processo de exploração da oportunidade, o sujeito inclui ou pode incluir cuidados relativamente à ocultação do ato de modo a evitar punições e a manter a honorabilidade e os índices de confiança que os outros elementos da organização nele depositam<sup>333</sup>. É este último fator – o da oportunidade organizacional – que verdadeiramente nos importa estudar no âmbito deste estudo. Partimos para ele, como já procurámos mostrar, por questionarmos em que medida pode o próprio modelo de organização e a respetiva forma de funcionamento dos serviços da AP ser pensado ou percecionado como uma estrutura com potencial para nele se desenvolverem e explorarem oportunidades para a ocorrência de atos delituosos, sobretudo de natureza fraudulenta e de corrupção.

As noções do modelo do triângulo da fraude podem ser traduzidas de modo esquemático como se apresenta no quadro seguinte.

---

<sup>333</sup> “That is, they were reporting the perception of what at the time seemed to be an opportunity to violate the position of trust without giving up the ideal of honesty” (Cressey, 1953: 100);

**Quadro 10.1 – O modelo do triângulo da fraude de Cressey**



Esta perspectiva, de pressupor a existência de uma estrutura de oportunidades para atos ilegítimos nas organizações e no funcionamento das estruturas dos serviços, designadamente da Administração Pública, vem ao encontro da explicação de Cloward & Ohlin (1960), que, no contexto da teoria criminológica da associação diferencial, que aborda a problemática do desajustamento entre as expectativas sociais e as oportunidades legítimas para as alcançar, verificaram, a partir do estudo das subculturas delinquentes, presentes nas práticas de delinquência juvenil por gangs compostos por jovens de classes desfavorecidas<sup>334</sup>, que, tal como para a prática de atos legítimos, existe também uma estrutura de oportunidades para a prática de atos ilegítimos.

Uma característica importante que os autores identificaram relativamente ao funcionamento das subculturas delinquentes é a de que os membros do gang apenas estão habilitados a pertencer ao grupo e a operar de modo a explorar essa estrutura de oportunidades se dominarem determinadas aptidões de conhecimentos e de destreza técnica, o que implica um processo de aculturação e adesão ao quadro de valores partilhado pelo grupo onde se move.

No caso que estamos a estudar, verificamos desde logo que as práticas de actos de corrupção e de natureza similar apenas estão ao alcance dos funcionários dos

<sup>334</sup> "Our hypothesis can be summarized as follows: the disparity between what lower class youth are led to want and what is actually available to them is the source of a major problem of adjustment" (Cloward & Ohlin, 1960:86)

serviços públicos<sup>335</sup>. Por outro lado, para o exercício de cada função existirá um quadro próprio de oportunidades cuja exploração está unicamente ao alcance do funcionário que as exerce. Se esta teoria de Cloward & Ohlin demonstrou a existência de uma estrutura de oportunidades para a prática de actos delituosos em função de características associadas aos sujeitos<sup>336</sup>, o nosso estudo procura confirmar a existência de uma estrutura de oportunidades igualmente ilegítimas para as práticas de corrupção ao nível dos modelos de organização e funcionamento das estruturas dos serviços da Administração Pública.

Aliás, como já tínhamos referenciado, esta explicação vai ao encontro dos resultados do trabalhos desenvolvidos por Wolfe & Hermanson (2004) relativamente à capacidade técnica e de conhecimentos do funcionário para perceber e explorar a existência de oportunidades para a prática de atos delituosos de fraude e corrupção nas organizações.

Todavia, importa salientar que independentemente dos vetores que mais peso possam representar para o resultado final da equação, é bem sabido que em última instância é sempre ao sujeito que cabe tomar a decisão de optar por praticar ou não praticar uma determinada ação, seja ela lícita ou ilícita. Como dissemos, a inexistência de oportunidade é em si mesmo um fator que impossibilita o delito, independentemente da vontade ou do estado de necessidade do funcionário. E será fundamentalmente por esta razão que importa proceder ao seu estudo e caracterização. Mas, tal como Ackerman (2002), insistimos que perante a oportunidade, será sempre e só a decisão do sujeito que define o caminho a seguir.

As teorias explicativas associadas à escolha racional, concretamente as de Gassin (1988) e de Cusson (2006) assumem justamente esse pressuposto de, perante situações idênticas, uns sujeitos optarem pela prática de actos ilícitos e outros optarem por não o fazer. Porém, estas evidências não podem nem devem deixar-nos descansados. Não devemos procurar só no perfil do funcionário, nem na esfera

---

<sup>335</sup> - Claro que também ocorrem práticas fraudulentas nas organizações não públicas, mas nesse caso não estamos perante situações de corrupção – no sentido do conceito que estamos a considerar –. Falamos simplesmente de práticas de fraude.

<sup>336</sup> “We conclude that to illegitimate roles, no less than access to legitimate roles, is limited by both social and psychological factors. We shall have be concerned primarily with socially structured differentials in illegitimate opportunities (...) Our purpose of the term “opportunities”, legitimate or illegitimate, implies access to both learning and performance structured. That is, the individual must have access to appropriate environments for the acquisition of the values and skills associated with the performance of a particular role, and he must be supported in the performance or the role once he has learned it.” (Cloward & Ohlin, 1960: 148);

das suas capacidades e do seu poder decisório, as explicações para as opções pelas práticas corruptas, até porque, como já tivemos oportunidade de verificar anteriormente, estes ilícitos tendem a apresentar uma dimensão considerável de cifras negras, o que significará que muitas das situações ocorridas não chegam nunca ao conhecimento das instâncias judiciais (as instâncias formais de controlo) e, nessa medida, não representam qualquer efeito sancionatório de penalização sobre o infrator, nem de dissuasão sobre ele ou outros potenciais infratores.

Relativamente a todos estes casos – aos que nunca saem para fora da esfera do conhecimento dos funcionários infratores que os praticam –, julgamos poder afirmar sem grande reservas, como vimos anteriormente (Maia, 2008), que a cada nova prática o sentimento de impunidade se vai confirmando e reforçando como uma realidade para cada autor. Nessa medida, questionamo-nos, quem sabe se não se sentem tentados a repetir a experiência uma e outra vez, fortalecidos por esses sentimentos de impunidade? E, por outro lado, que potencial de exemplo podem representar para outros funcionários que consigo exercem funções e que porventura se vão apercebendo das suas práticas ilícitas?

Aliás, no âmbito do processo de tomada de decisão do sujeito, não podemos deixar de considerar também os elementos explicativos da espiral da corrupção associados à aplicação de punições relativamente a práticas detetadas e comprovadas, referenciados por Nieuwenboer & Kaptein (2007)<sup>337</sup>, bem assim como à importância do papel das chefias, quer na aplicação de tais punições, quer também no exemplo associado à sua ação funcional, que é necessariamente transmitido e lido por todos os restantes elementos da equipa de trabalho. De acordo com aqueles autores, uma liderança permissiva ou tolerante relativamente a práticas de corrupção, ou que denote sinais de ser ela própria corrupta ou menos íntegra, são fatores perversos que contribuem para potenciar o incremento da espiral da corrupção por via da oportunidade organizacional<sup>338</sup>.

---

<sup>337</sup> “The main feature of the factors of opportunity is that the risk of getting caught and / or punished is such that it does not deter (potential) perpetrators” (Nieuwenboer & Kaptein, 2007: 139);

<sup>338</sup> “This spiral is driven by a chance in the prototype of the group. The behavior of the manager is essential in this, as a large part of what is considered prototypical is determined by a manager’s behavior and because (s)he is primarily responsible for detecting and punishing offenders. Not just a manager’s punishing behavior is important: his or her own rule abiding or disobeying behavior is important too. The gist of the spiral of opportunity is that once a manager falls short in correcting corruption or demonstrates corrupt behavior him or himself, that this changes the prototype. And once this prototype sets in it becomes increasingly difficult to correct corrupt behavior of employees. Corruption will thus become more and more accepted and spread in the part of the organization

## 10.2 – Quadro de edificação das hipóteses operativas

No âmbito deste ponto e para efeito de produção de hipóteses operativas mais adequadas a este estudo, julgamos importante, pela pertinência que representam relativamente ao objeto de estudo, à pergunta de partida e ao modelo de análise escolhido, que sejam tomadas em consideração algumas referências teóricas com um caráter mais específico, em função da relação que apresentam na procura de pistas de abordagem e de explicações consistentes relativamente à vertente subjetiva da problemática da corrupção. Ackerman (2002) considera aliás, como já vimos, que o peso maior no processo da tomada de decisão pela prática do ato está definitivamente do lado do sujeito, na medida em que é ele que tem na sua mão o comando para decidir se sim, se coloca os seus interesses pessoais acima do interesse geral e pratica o ato corrupto, ou se, ao contrário, não abdica de respeitar os valores e princípios associados ao interesse geral, e recusa tomar parte em actos que ferem as suas crenças, a sua honorabilidade e que desvirtuam o sentido da ação do serviço público. Afirma a autora (Ackerman, 2002) que a opção por estas práticas tem sempre como ponto de partida o móbil humano, o interesse particular do funcionário e por vezes também daqueles que lhe estão diretamente ligados, designadamente familiares e amigos. O ato corrupto traduz-se, segundo a autora, no aproveitamento de oportunidades que o funcionário dispõe para rentabilizar, em seu benefício, o poder administrativo de que é detentor<sup>339</sup>.

Todavia, como vimos também anteriormente, a possibilidade de se desenvolverem essas opções por vias fraudulentas decorre igualmente da existência de oportunidades no contexto do funcionamento dos serviços, muito particularmente das funções que neles são exercidas pelos funcionários.

E é justamente neste âmbito da oportunidade que procuramos estabelecer o quadro de hipóteses operativas para, posteriormente e a partir da análise dos dados

---

that the manager is responsible for. This can even occur despite the manager “officially” endorsing norms that define corruption as unacceptable. As this process continues, the opportunity to commit corruption increases continuously” (Nieuwenboer & Kaptein, 2007: 139);

<sup>339</sup> “Mas há um móbil humano, que é simultaneamente universal e central, para explicar as experiências divergentes dos diferentes países. Este móbil é o interesse próprio, incluindo o bem-estar da própria família e dos seus pares. Os críticos chamam-lhe ambição. Os economistas chamam-se maximização do serviço público.” (Ackerman, 2002: 20);

colhidos através do trabalho de campo, logramos alcançar elementos de carácter objetivo que contribuam para nos elucidar relativamente à caracterização de alguns fatores explicativos da oportunidade para a prática de atos de corrupção nos serviços da Administração Pública em Portugal.

Todavia e antes de apresentarmos o quadro de hipóteses operativas importa que recordemos, antes de mais, a hipótese geral, que está naturalmente na sua base, e que suscitámos logo inicialmente, aquando da definição da nossa pergunta de partida. A hipótese geral que procuramos verificar apresenta-se então nos seguintes termos:

*“Os modelos de organização e os processos de funcionamento dos Serviços da Administração Pública possuem potencial para, por si só, se constituírem como fatores de oportunidade que os respetivos funcionários, no âmbito do exercício das suas funções, podem aproveitar para praticar atos de corrupção”.*

A partir dela e considerando novamente os pressupostos explicativos do modelo das trocas corruptas e do triângulo da fraude de Cressey, é admissível acompanhar Bilhim (2004) e olharmos para as organizações como entidades compostas por uma dimensão orgânica, com um carácter mais objetivo<sup>340</sup>, e por uma dimensão humana, com um carácter mais subjetivo<sup>341</sup>. Dito de outro modo, as organizações são a resultante da associação complementar entre as estruturas (entendidas fundamentalmente como o quadro normativo, os procedimentos e as estruturas hierárquica e orgânica) e as pessoas (o corpo de funcionários que executa as normas, os procedimentos e as funções da organização). No seu conjunto, as estruturas e as pessoas dão forma, sentido e ação à existência de uma organização, ou, como referem Minkes & Minkes (2008), constituem uma rede de trabalho de pessoas e grupos de pessoas que cooperam através de processos de decisão para alcançar os propósitos de organização<sup>342</sup>. Estas duas dimensões – as

---

<sup>340</sup> “O desenho organizacional retrata, pois, a configuração estrutural da organização, o seu funcionamento, os órgãos que a integram e as suas relações de interdependência” (Bilhim, 2004: 24);

<sup>341</sup> “O facto de a organização ser uma entidade ou unidade social significa que é integrada por pessoas e grupos de pessoas, que interagem entre si (...) a organização existe para realizar os seus objetivos, os quais seriam inatingíveis se fossem tentados concretizar por uma só pessoa” (Bilhim, 2004: 22);

<sup>342</sup> “The pictures we have given of the organization as a network of persons and groups and patters of decision-making by individuals and more or less separate units appear at first sight to make it unacceptable to speak of organizations as such having decided or been responsible for anything” (Minkes & Minkes, 2008: 6);

estruturas e as pessoas – encontram-se interligadas entre si e cada uma delas existe e adquire sentido apenas e só na medida em que a outra também exista. Como referem Bilhim (2004)<sup>343</sup> e Punch (2008)<sup>344</sup>, não é concebível a existência de uma organização sem pessoas que lhe dêem corpo e a façam funcionar, nem sem regras ou estrutura orgânica que lhe dê forma e sobretudo uma função, ou seja, uma razão de ser para a sua existência.

Se procurarmos agora olhar para a organização em função de cada uma destas dimensões, verificamos que relativamente à dimensão das estruturas pode ser considerada a existência de um plano formal – o quadro legal e de regras tal qual se encontra estabelecido nas leis e nos normativos internos dos serviços – e de um plano informal – a forma como esse quadro normativo é efetivamente posto em prática pelas pessoas (pelos funcionários, no caso dos serviços da Administração Pública) numa assunção clara à teoria das zonas de incerteza de Crozier, que já vimos anteriormente, ou como questiona Kingston (2008)<sup>345</sup>. Pressupomos pois que a dimensão das estruturas e o funcionamento das organizações apresenta estes dois planos: o formal e o informal, como os designamos e distinguirmos entre si.

Por outro lado, importa considerar que a dimensão subjetiva – as pessoas – pode ser igualmente considerada segundo dois níveis distintos: Um individual, relativo à ação de cada sujeito considerado isoladamente – cada funcionário dos serviços, executor das normas e regras que lhe estão confiadas em razão das funções que exerce na organização – e um nível de grupo, que inclui o conjunto dos funcionários de toda a organização, segmentados dentro dela pelos diversos departamentos da estrutura orgânica – por exemplo os funcionários que intervêm em procedimentos mais complexos ou em cadeias operativa de realização de procedimentos funcionais da organização – e mesmo entre funcionários de departamentos distintos que, pelas mais diversas razões, tendem a estabelecer e a manter entre si laços e relacionamentos de sociabilidade decorrentes dos contextos e das dinâmicas das estruturas dos serviços. Pressupomos, assim, que esta dimensão das pessoas

---

<sup>343</sup> “A organização é uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas, que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos” (Bilhim, 2004: 21);

<sup>344</sup> “Organizations do not exist outside of the collective efforts on individuals” (Punch, 2008; 103);

<sup>345</sup> “What are the relevant aspects of informal rules, where do they come from, and how do they change? How do they affect the operation of normal rules, and can anything be done to channel them for beneficial purposes or to minimize formal rules against their damaging effects?” (Kingston, 2008: 90);

apresenta um nível individual e um nível de grupo que, para o efeito deste estudo, consideramos constituído sempre que existam relações funcionais ou se estabeleçam laços sociais entre duas ou mais pessoas que exercem funções na mesma organização.

Por outras palavras, a perspetiva segundo a qual estamos a considerar uma organização e o território no qual pressupomos se desenvolvem as oportunidades para as práticas de atos fraudulentos – e que, de acordo com o quadro teórico apresentado, parece sustentável e admissível – é a seguinte:

Uma organização traduz a ação de um conjunto de pessoas que, no seu todo, consideradas tanto individualmente, como nas relações funcionais que estabelecem umas com as outras, dão forma e contribuem para alcançar os seus propósitos. Nesta perspetiva e acompanhando Punch (2008), que assume que as práticas fraudulentas nas organizações traduzem falhas de funcionamento do sistema organizacional<sup>346</sup>, consideramos que as práticas de corrupção decorrem da capacidade dessas pessoas para, de modo individual ou organizadas em grupo, explorarem as oportunidades que se geram ou podem gerar a partir do diferencial estabelecido entre o quadro normativo existente e que têm de cumprir e a forma como efetivamente o cumprem.

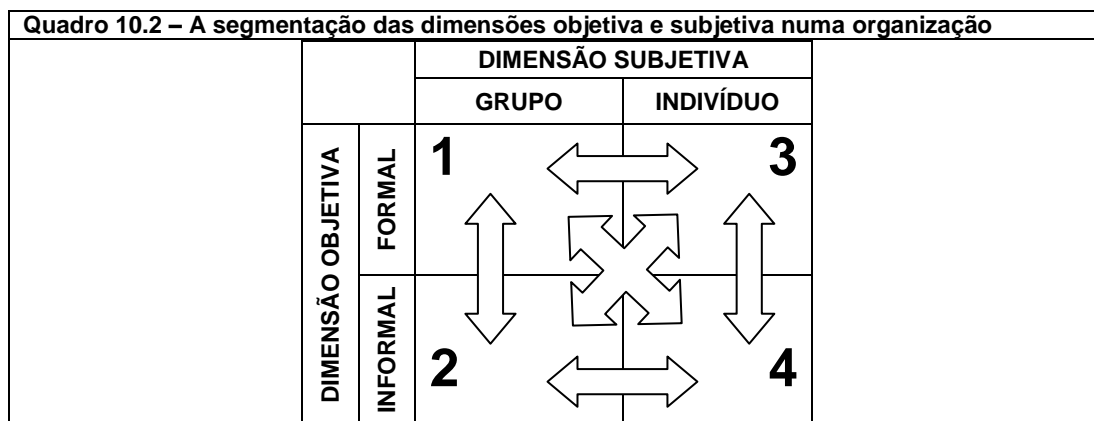
Importa todavia clarificar que esta forma que estamos a propor para ler uma organização traduz apenas e só uma forma de sistematização de modo a permitir uma maior facilidade de análise das diversas componentes que dela fazem parte, uma vez que na realidade estes níveis de análise coexistem e interrelacionam-se uns com os outros em permanência e de uma forma dinâmica, não se excluindo também a possibilidade de se poderem pressupor outras formas de sistematização de uma organização em função de outros critérios de análise.

A partir da conjugação das duas dimensões, uma em função da outra, propomos a possibilidade de pensarmos uma organização segundo quatro quadrantes distintos, apesar de, insiste-se, eles estarem permanentemente a interpenetrarem-se e a influenciarem-se entre si. Para que se perceba mais facilmente a segmentação proposta e as interdependências permanentes entre os quatro quadrantes ou segmentos resultantes da interseção das duas dimensões consideradas,

---

<sup>346</sup> “A significant element in corporate crime can be “system failure”: organizations simply do not function as they are meant to in corporate plans and the leading textbooks” (Punch, 2008: 107);

apresentamos seguidamente um quadro elucidativo desta forma de perspetivar a dinâmica e o contexto da ação de uma organização.



Os quatro segmentos em questão podem ser caracterizados do modo que seguidamente procuramos descrever, sendo no âmbito deles que procuraremos encontrar elementos a partir do trabalho de campo que permitam confirmar a presença de fatores associados ao quadro teórico que revisitámos e, a partir deles, procurar conhecer e caracterizar de um modo um pouco mais preciso alguns dos fatores associados à oportunidade para o desenvolvimento de práticas de corrupção nas organizações da Administração Pública e, deste modo, poderemos validar objetivamente o próprio modelo de análise e o modo de segmentação proposto para a organização.

Para lá dos elementos caracterizadores do fator oportunidade, que verdadeiramente estudamos, importa referir que, em face do quadro teórico que foi apresentado anteriormente, esta segmentação que propomos parece poder ser igualmente considerada para procurar conhecer elementos explicativos da corrupção com um carácter mais subjetivo, mais ligado ao sujeito, designadamente às suas condições de vida e às suas opções, no sentido do triângulo da fraude referido por Cressy (1953). Admitimos assim que a mesma segmentação, com os adequados instrumentos de trabalho de campo, permita aceder e trabalhar outros elementos explicativos das práticas de corrupção nas organizações, designadamente ao nível dos processos de decisão dos sujeitos autores destas práticas delituosas, como é sustentado por Cressey (1953), Merton (1938) ou Simon (1997), ou a eventual associação de tais decisões e opções com índices salariais mais reduzidos, como

sustenta Ackerman (2002). Podem igualmente ser trabalhadas questões associadas à cultura das organizações, mais concretamente ao efeito das subculturas que possam estar associadas aos diversos departamentos orgânicos que compõem a estrutura das organizações, como nos diz Mintzberg (1980 e 1989). Ou mesmo as questões, e os efeitos que delas resultam, da pressão de uns grupos sobre os demais nos jogos de procura de influência e de poder, como referem Mintzberg e também Crozier (1964) e Maslach (1976). Ou ainda as situações de concentração de poder conjugadas decisório com inexistentes ou ineficazes mecanismos de controlo e de transparência, de que nos falam Klitgaard (1988) e a ONU (2004).

Todavia, e de modo a procurarmos elementos associados ao fator oportunidade, que requerem naturalmente instrumentos de acesso e de análise apropriados, acerca dos quais nos referiremos no próximo ponto, os quatro segmentos que constituem o nosso modelo de análise, já esquematizado, podem ser caracterizados do seguinte modo:

- 1** O grupo no plano formal – as pessoas que dão corpo à organização e as regras que estão formalmente previstas para o seu adequado funcionamento. No seu conjunto, as pessoas (os funcionários, no casos das organizações dos serviços da Administração Pública) executam as regras e estas definem e delimitam a sua ação, de modo a correlativamente se alcançarem os procedimentos concordantes com os propósitos e estratégias da organização (a política pública que o serviço Administração Pública deve assegurar);
- 2** O grupo no plano informal – o conjunto das pessoas que dão corpo à organização e a forma como efetivamente aplicam as regras a situações concretas. Consideramos neste quadrante os diversos fatores referenciados por Crozier e que explicam que os procedimentos executados pelas organizações são aproximações relativamente às correspondentes previsões normativas;
- 3** O indivíduo no plano formal – a ação de cada funcionário na organização e o quadro das correspondentes normas definidoras da sua função. Corresponde ao posicionamento formal de cada sujeito no interior da organização a que pertence. Assim como a lei orgânica define as regras de funcionamento de toda a organização, existem igualmente regras,



orientações, despachos, ordens de serviço, definidores das funções próprias de cada funcionário e dos procedimentos que deve colocar em prática para desempenhar de modo adequado as suas funções;

- 4 O indivíduo no plano informal – a forma efetiva como cada funcionário executa as suas funções, ou seja como aplica o quadro normativo a cada situação concreta que tenha de trabalhar ou processar. Consideramos também neste quadrante, agora relativamente a cada funcionário considerado isoladamente, o plano informal ou as zonas de incerteza referenciados por Crozier (1964).

Finalmente, como vimos, pelo facto de os atos criminosos serem, pela sua natureza, contrários ao normal e adequado funcionamento dos serviços da Administração Pública, é espectável que, em termos da dimensão objetiva, os elementos que venhamos a encontrar se situem justamente no território da informalidade. Por outro lado, como também mostrámos, uma vez que a opção para praticar um ato de corrupção é, em última instância, o resultado de um processo de racionalização individual do sujeito, estamos em crer que a dimensão subjetiva onde previsivelmente venhamos a encontrar o maior número de elementos seja a do indivíduo. Da conjugação destes dois cenários que agora antecipamos, ficamos com a expectativa de encontrar o maior número de práticas de corrupção ao nível do quadrante 4, ou seja, o do indivíduo no plano informal.

## 11 – Metodologia

A vertente metodológica necessária para a realização de qualquer trabalho científico compreende o conjunto de estratégias que o investigador cria, desenvolve e adota para, através dos instrumentos que considera mais adequados para alcançar os propósitos do estudo que realiza, garantir o controlo, a objetividade e o rigor de todo o processo de acesso, recolha e análise de elementos a partir da realidade, ou seja do seu objeto de estudo, como é referido por autores como Quivy & Campenhoudt (1992)<sup>347</sup>, Bell (1997)<sup>348</sup>, Giddens (2000)<sup>349</sup> ou Hill & Hill (2005)<sup>350</sup>.

A necessidade de o investigador ter de garantir a qualidade e a eficácia dos instrumentos metodológicos que selecciona e utiliza em cada estudo é um fator que possui uma importância crucial em todas as ciências. Todavia ele torna-se particularmente evidente no âmbito das ciências sociais, uma vez que, por terem precisamente por objeto de estudo o mundo dos homens, os cientistas sociais encontram-se, com alguma naturalidade, mais expostos a riscos – grande parte deles inadvertidos e inconscientes, ou que derivam por exemplo de questões éticas – de insuficiência de objetividade no processo de recolha e análise dos elementos do real e, como consequência, de perdas de qualidade, de rigor e de cientificidade relativamente aos resultados que alcançam nos seus trabalhos, designadamente na possibilidade de produzirem leituras menos isentas e, por isso, menos correctas acerca dos objetos de estudo, como é sustentado por Giddens (2000)<sup>351</sup> e também

---

<sup>347</sup> “Uma investigação social não é uma sucessão de métodos e técnicas estereotipadas que bastaria aplicar tal e qual se apresentam, numa ordem imutável. A escolha, a elaboração e a organização dos processos de trabalho variam com cada investigação específica” (Quivy & Campenhoudt, 1992: 16);

<sup>348</sup> “Há que seleccionar métodos porque são estes que fornecem a informação necessária para fazer uma pesquisa integral” (Bell, 1997: 85);

<sup>349</sup> “A investigação sociológica séria envolve o uso de uma abordagem de confiança para analisar um fenómeno social em particular. Os métodos de investigação sociológica dizem respeito ao modo com a investigação é desenvolvida” (Giddens, 2000: 659);

<sup>350</sup> “Uma investigação empírica é uma investigação em que se fazem observações para compreender melhor o fenómeno a estudar. Todas as ciências naturais, bem como todas as ciências sociais, têm por base investigações empíricas porque as observações deste tipo de investigações podem ser utilizadas para construir explicações ou teorias mais adequadas.” (Hill & Hill, 2005: 19);

<sup>351</sup> “A investigação sociológica coloca frequentemente problemas éticos ao investigador. Estes podem surgir tanto quando os alvos da investigação são enganados pelo investigador, como quando a publicação dos resultados do estudo pode afectar os sentimentos ou as vidas dos investigadores” (Giddens, 2004: 659);

por Moreira (1994)<sup>352</sup>. De modo sintético, podemos considerar que este efeito possa derivar do facto de o cientista social *ver* ou *trabalhar* sobre o seu próprio contexto de existência – o seu mundo – sempre que *espreita* para o outro lado do seu *microscópio*, ou seja sempre que procura conhecimento explicativo sobre uma determinada particularidade desse *seu mundo*.

Estes efeitos de eventuais riscos de alguma dificuldade de distanciamento e isenção sobre o objeto de estudo podem tornar-se fatores que, por poderem apresentar interferências ao nível do rigor, da isenção e da objetividade de análise que a ação científica exige e que tem de ser garantida, requerem um esforço e um cuidado permanentes relativamente à seleção e utilização de instrumentos de controlo rigoroso sobre o processo de acesso, recolha e análise dos dados da realidade.

Por outro lado, com nos dizem Quivy & Campenhoudt (1992)<sup>353</sup> e Amaro (2006)<sup>354</sup>, importa ter igualmente em consideração que um determinado instrumento científico se pode considerar adequadamente válido na medida em que permita, com elevados índices de probabilidade de eficácia, o acesso, a recolha e a medição dos elementos da realidade em observação, de acordo com os propósitos do estudo. Além disso, como sustentam Amaro (2006) e Pimenta (2013), importa referir ainda que a utilização de uma qualquer metodologia de acesso ao objeto em estudo deve garantir a fidelidade dos resultados que venha a alcançar, no sentido em que a sua produção deve ser independente do autor que os trabalhe<sup>355</sup>. Por outras palavras, a utilização, por autores distintos, de um mesmo instrumento metodológico, sobre um mesmo objeto, nas mesmas circunstâncias e em função do mesmo modelo de análise e enquadramento teórico, deve lograr alcançar resultados semelhantes<sup>356</sup>.

---

<sup>352</sup> “A investigação social, como a própria expressão sugere, diz respeito à descoberta e conhecimento do universo humano” (Moreira, 1994: 19);

<sup>353</sup> “Nenhum dispositivo metodológico pode ser aplicado de forma mecânica. O rigor no controlo epistemológico do trabalho não pode ser confundido com rigidez na aplicação dos métodos. Para cada investigação, os métodos devem ser escolhidos e utilizados com flexibilidade, em função dos objetivos próprios, do seu modelo de análise e das suas hipóteses. Por conseguinte, não existe um método ideal que seja, em si mesmo, superior a todos os outros.” /Quivy & Campenhoudt, 1992: 231);

<sup>354</sup> “Validade de um instrumento de medida é a propriedade que permite afirmar que esse instrumento mede o que diz medir.” (Amaro, 2006: 162);

<sup>355</sup> “A ciência não é um conjunto articulado de opiniões, mesmo que rigorosas. É uma estrutura coerente de factos, hipóteses, observações, leis, que resistiu à demonstração da sua falseabilidade, que tendencialmente pode ser comprovada pelos seus pares” (Pimenta, 2013: 41);

<sup>356</sup> “A fidelidade representa a possibilidade de se encontrarem resultados semelhantes independentemente do investigador e do momento do estudo” (Amaro, 2006: 162);

Postas estas notas centrais que importa não perder de vista relativamente à caracterização das metodologias e ao enquadramento dos pressupostos que devem presidir à definição da estratégia e dos instrumentos metodológicos mais adequados aos propósitos de cada estudo, vejamos seguidamente o modelo e os instrumentos que seleccionámos para recolha e análise de elementos informativos relativamente ao objeto que estudamos.

### **11.1 – Análise de conteúdo de decisões condenatórias e entrevistas a informantes qualificados**

Consideramos que para a concretização deste estudo, no qual procuramos identificar e analisar elementos caracterizadores das oportunidades nas organizações da Administração Pública para as práticas de corrupção, a metodologia mais adequada compreende, num primeiro momento, a realização de uma análise de conteúdo sobre acórdãos condenatórios produzidos pelos Tribunais portugueses relativamente a práticas de crimes que integram o conceito de corrupção que estamos a utilizar.

A procura de elementos relativamente ao nosso objeto de estudo realizada a partir de decisões de condenação evidencia-se o modo mais adequado para aceder a dados concretos relativamente a práticas delituosas efetivamente ocorridas em serviços da AP, com correspondência com os delitos que integram o conceito de corrupção que estamos a considerar, uma vez que estes documentos traduzem uma avaliação sobre factos ocorridos, segundo os critérios legais de produção, análise e avaliação das provas em audiência de julgamento, que se encontram definidos no Código de Processo Penal, designadamente nos artigos 368<sup>o357</sup> e 369<sup>o358</sup>.

---

<sup>357</sup> “**Artigo 368.º - Questão da culpabilidade**

1 - O tribunal começa por decidir separadamente as questões prévias ou incidentais sobre as quais ainda não tiver recaído decisão.

2 - Em seguida, se a apreciação do mérito não tiver ficado prejudicada, o presidente enumera discriminada e especificamente e submete a deliberação e votação os factos alegados pela acusação e pela defesa e, bem assim, os que resultarem da discussão da causa, relevantes para as questões de saber:

- a) Se se verificaram os elementos constitutivos do tipo de crime;
- b) Se o arguido praticou o crime ou nele participou;
- c) Se o arguido actuou com culpa;
- d) Se se verificou alguma causa que exclua a ilicitude ou a culpa;

De acordo com o quadro legal existente para a realização do julgamento pelos Juízes, em tribunal, nomeadamente nos dois artigos identificados, a avaliação das provas e, em caso de confirmação da prática de crime, a aplicação de penas, compreende a análise e avaliação dos elementos objetivos apresentados pela acusação e pela defesa bem como dos que resultaram da discussão da causa, relativamente ao facto de o arguido (o suspeito sob julgamento) ter praticado o crime ou de nele ter participado, do grau de culpa com que o fez e ainda se existem razões que excluam a ilicitude do ato, posto o que, considerando ter ocorrido o crime, é determinada a medida da pena que legalmente lhe corresponda.

Pelos elementos descritos, os acórdãos de condenação afiguram-se ser documentos que contêm elementos informativos objetivamente validados – na medida em que, como vimos, a sua avaliação decorre de critérios de legalidade – e com pertinência para o estudo do contexto de ocorrência dos delitos, incluindo elementos sobre o fator oportunidade.

Pelas razões enunciadas e em conformidade com Carmo & Ferreira (1998), podemos considerar que análise de conteúdo sobre acórdãos condenatórios permite aceder a elementos pertinentes<sup>359</sup>, avaliados segundo critérios de objetividade sobre casos concretos ocorridos e que correspondem aos delitos que integram o conceito de corrupção que estamos a considerar<sup>360</sup>.

---

e) Se se verificaram quaisquer outros pressupostos de que a lei faça depender a punibilidade do agente ou a aplicação a este de uma medida de segurança;

f) Se se verificaram os pressupostos de que depende o arbitramento da indemnização civil.

3 - Em seguida, o presidente enumera discriminadamente e submete a deliberação e votação todas as questões de direito suscitadas pelos factos referidos no número anterior”

<sup>358</sup> “**Artigo 369.º - Questão da determinação da sanção**

1 - Se, das deliberações e votações realizadas nos termos do artigo anterior, resultar que ao arguido deve ser aplicada uma pena ou uma medida de segurança, o presidente lê ou manda ler toda a documentação existente nos autos relativa aos antecedentes criminais do arguido, à perícia sobre a sua personalidade e ao relatório social.

2 - Em seguida, o presidente pergunta se o tribunal considera necessária produção de prova suplementar para determinação da espécie e da medida da sanção a aplicar. Se a resposta for negativa, ou após a produção da prova nos termos do artigo 371.º, o tribunal delibera e vota sobre a espécie e a medida da sanção a aplicar.

3 - Se, na deliberação e votação a que se refere a parte final do número anterior, se manifestarem mais de duas opiniões, os votos favoráveis à sanção de maior gravidade somam-se aos favoráveis à sanção de gravidade imediatamente inferior, até se obter maioria”

<sup>359</sup> “Pertinência (ou seja, os documentos escolhidos devem ser adequados como fonte de informação para corresponder ao objecto de análise que sobre eles irá recair)” (Carmo & Ferreira, 1998: 254);

<sup>360</sup> “O investigador deverá proceder à escolha dos documentos que vão ser sujeitos à análise. A escolha pode ser feita de duas maneiras: determinada *a priori* (...) ou os documentos podem ser escolhidos de acordo com os objetivos da investigação em curso (...) Constitui-se assim o corpus ou seja o

Por outro lado, como refere Bardin (1991)<sup>361</sup> e também Carmo & Ferreira (1998)<sup>362</sup>, o método da análise de conteúdo apresenta uma dupla vantagem quando utilizado no desenvolvimento de estudos como aquele que realizamos e de aqui estamos a dar conta. Por um lado e desde que realizado sobre documentos com conteúdo pertinente para os propósitos do estudo, o recurso a este instrumento metodológico permite colher elementos que confirmem ou infirmem as hipóteses de trabalho previamente estabelecidas. Mas, por outro lado, a sua utilização apresenta também a capacidade para enriquecer o conjunto de elementos ou categorias relativas ao objeto em estudo, consubstanciando assim um potencial para explorar e acrescentar novas pistas de trabalho às que foram definidas inicialmente no contexto do quadro teórico considerado.

Todavia e apesar das potencialidades reconhecidamente associadas a este instrumento metodológico, os resultados que resultaram da sua utilização sobre os 77 acórdãos condenatórios analisados, como veremos adiante, acabaram por suscitar a necessidade de se recorrer a um segundo instrumento de abordagem sobre o objeto em estudo, uma vez que os elementos transversalmente apresentados naqueles documentos apresentam uma tendência para se centrarem de modo mais sistemático sobre algumas vertentes das hipóteses associadas ao quadro teórico considerado, designadamente sobre particularidades biográficas dos sujeitos condenados, do seu relacionamento com os serviços bem como da extensão dos danos causados. Esses elementos transversais, que resultaram da análise das decisões condenatórias, que foram depois trabalhados com o auxílio de uma base de dados construída em suporte informático Excell, cujos resultados se

---

conjunto dos documentos escolhidos para proceder posteriormente à Análise de Conteúdo” (Carmo & Ferreira, 1998: 254);

<sup>361</sup> “A análise de conteúdo (...) possui duas funções, que na prática podem ou não dissociar-se: - Uma função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta. É a análise de conteúdo “para ver o que dá”; Uma função de administração da prova: Hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de directivas, apelarão para o método da análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação. É a análise de conteúdo “para servir de prova”.” (Bardin, 1991; 30);

<sup>362</sup> “As categorias são “rubricas significativas, em função das quais o conteúdo será classificado eventualmente quantificado. A definição das categorias pode ser feita a priori ou a posteriori. No primeiro caso, foram formuladas hipóteses e o investigador pretende verifica-las, tendo para tal definido antecipadamente as categorias de análise. A Análise de Conteúdo permitir-lhe-á detectar se as categorias estabelecidas estão ou não presentes nos documentos que constituem o corpus. No segundo caso as categorias não foram definidas antecipadamente. Este tipo de análise é designado por “procedimento exploratório”” (Carmo & Ferreira, 1998: 255);

apresentam no Anexo 2 e que adiante serão objeto de leitura mais circunstanciada, traduzem as categorias que seguidamente se apresentam:

- Crime provado em Tribunal;
- Número de suspeitos condenados em cada procedimento criminal;
- Tipologia de entidade pública onde ocorreram os crimes;
- Posição dos suspeitos condenados na estrutura hierárquica dos serviços;
- Caracterização biográfica dos suspeitos condenados (idade, género, habilitações literárias, anos de serviço em funções públicas, salário auferido, antecedentes criminais);
- Intervalo de tempo em que perduraram as práticas criminosas;
- Tipologia e valor dos bens associados aos crimes praticados;
- Áreas vulneráveis dos serviços associadas aos crimes considerados provados pelo Tribunal.

Assim, como se referiu, em face das categorias identificadas e trabalhadas, sobretudo por revelarem alguma ausência de elementos relativamente a uma caracterização mais concreta acerca da oportunidade para a práticas dos atos comprovados, suscitou-se a necessidade, num momento posterior, de se recorrer a um segundo instrumento metodológico que permitisse o acesso e a recolha a outro tipo de elementos sobre o objeto em estudo, nomeadamente, como é referido por Ghiglione & Matalon (2001), para controlar<sup>363</sup> e fundamentalmente complementar ou aprofundar<sup>364</sup> aquele primeiro conjunto de dados que derivou da análise de conteúdo sobre decisões condenatórias.

A propósito do recurso a um segundo instrumento de acesso e análise sobre a realidade em estudo, importa acrescentar ainda que, em termos de estratégia metodológica, a utilização de dois ou mais instrumentos de aferição do real no âmbito de um mesmo estudo – sobretudo quando uns permitem a produção de elementos de carácter mais quantitativo e outros produzem elementos de carácter mais qualitativo, como é o caso deste estudo – é considerado algo perfeitamente

---

<sup>363</sup> “Controlo de uma questão específica com o objetivo de validar parcialmente os resultados obtidos algures” (Ghiglione & Matalon, 2001: 66);

<sup>364</sup> “Aprofundamento de um campo cujos temas essenciais conhecemos, mas que não consideramos suficientemente explicado num ou noutro aspecto” (Ghiglione & Matalon, 2001: 66);

normal e até desejável, uma vez que, como é sustentado por Amaro (2006) e por Giddens (2000), o cruzamento de instrumentos metodológicos com características distintas permite conferir maior consistência e tornar mais robusto<sup>365</sup> o conjunto de resultados que sejam alcançados e trabalhados no âmbito de um estudo<sup>366</sup>.

Assim, e também com propósito e complementar os elementos resultantes da análise de conteúdo e de lhes conferir maior grau de consistência, foram realizadas, num segundo momento, entrevistas qualitativas semiestruturadas junto de informantes qualificados, designadamente de funcionários de entidades com funções de auditoria, inspeção e controlo sobre a ação dos serviços públicos, uma vez que, como sustenta Foddy (2002)<sup>367</sup>, o desenvolvimento dessas funções lhes confere naturalmente uma experiência e sobretudo uma perceção única, cujo conhecimento se revela de grande importância para os propósitos deste estudo<sup>368</sup>, e que por vezes só é alcançável através destas entrevistas, como nos diz Amaro (2006)<sup>369</sup>. Nessa medida, a realização destas entrevistas permitiu a revelação de elementos igualmente importantes e úteis relativamente à caracterização e aos processos de exploração das oportunidades para as práticas de corrupção e de outras de natureza idêntica no âmbito do funcionamento dos serviços da Administração Pública.

A opção pela realização de entrevistas semiestruturadas, como estas que realizámos, resultou de uma decisão baseada essencialmente em critérios metodológicos, designadamente dos que são referenciados por Ghiglione & Matalon (2001), Carmo & Ferreira (1998) e Foddy (2002), de modo a garantirmos critérios

---

<sup>365</sup> “Todos os métodos de investigação têm as suas limitações. Por esta razão, os investigadores devem combinar dois ou mais métodos no seu trabalho, sendo cada um deles usado para verificar e complementar os material obtido dos outros.” (Giddens, 2000: 659);

<sup>366</sup> “Sempre que possível, é até desejável o uso de ambas [metodologias quantitativas e qualitativas] no mesmo projecto, quantificando aquilo que se pode medir e obtendo indicadores que traduzam com a maior precisão possível a realidade que se pretende estudar” (Amaro, 2006: 162);

<sup>367</sup> “Um pressuposto muito comum na realização de inquéritos por questionário é de que os inquiridos possuem a informação que os investigadores solicitam” (Foddy, 2002: 36);

<sup>368</sup> “O investigador deve estabelecer as condições em que é possível assumir que existe uma razoável probabilidade de os inquiridos disporem efectivamente da informação que lhes é solicitada. O investigador deve evitar colocar os inquiridos em situações em eu as respostas são inteiramente fabricadas ou inventadas com base em informação escassa ou mesmo inexistente” (Foddy, 2002: 41);

<sup>369</sup> “O uso de métodos e técnicas qualitativas é especialmente útil quando, mais do que medir um fenómeno se pretende compreendê-lo ou captar dimensões ou atributos que são por vezes bastante importantes, mas que têm pequena expressão numérica” (Amaro, 2006: 162);

como a validade, a pertinência, a objetividade e a comparabilidade<sup>370</sup> das entrevistas concedidas pelos entrevistados<sup>371</sup> relativamente ao objeto em estudo<sup>372</sup>, e a procurarmos escapar ao risco de alcançarmos apenas um conjunto de leituras essencialmente subjetivas<sup>373</sup>, que pudessem resultar das perceções individuais de cada entrevistado relativamente a determinadas particularidades de caracterização das oportunidades para as práticas de corrupção, designadamente daquelas com que cada um mais se cruzou ao longo da sua vida profissional<sup>374</sup>.

O conjunto de tópicos definidos para a realização de um conjunto de 25 entrevistas, cujos resultados se apresentam adiante, resultou de um trabalho prévio de planeamento e organização, que procurou seguir as regras metodológicas próprias para a utilização deste instrumento de captação da realidade, como sejam desse logo a própria definição dos tópicos e, dentro deles, a edificação de questões mais concretas relativas aos elementos que se pretendem conhecer<sup>375</sup> e que se relacionam fundamentalmente com o quadro teórico que estamos a considerar<sup>376</sup>.

O guião de entrevista que veio a ser utilizado, e que consta do anexo 3, foi estruturado de modo a possibilitar o acesso e recolha de um conjunto de elementos

<sup>370</sup> “Em Ciências Sociais esta expressão [inquérito e entrevista] é usada de uma forma precisa para designar processos de recolha sistematizada, no terreno, de dados susceptíveis de poder ser comparados” (Carmo & Ferreira, 1998: 123);

<sup>371</sup> “As respostas que os inquiridos fornecem só podem ser validamente comparadas entre si se todos privilegiarem o mesmo tópico e responderem de acordo com as mesmas dimensões”(Foddy, 2002: 34);

<sup>372</sup> “Um inquérito consiste, portanto, em suscitar um conjunto de discursos individuais, em interpretá-los e generaliza-los. Os problemas teóricos e metodológicos levantados pela sua prática e pela sua utilização estão relacionados com estas características e só podem ser analisados relativamente a eles” (Ghiglione & Matalon, 2001: 2);

<sup>373</sup> “No momento da interpretação, dispomos de uma colecção de discursos individuais a partir da qual é necessário construir um único discurso: relatório final, publicação numa entrevista científica ou qualquer outra forma de análise de resultados. Essa construção coloca o duplo problema da agregação das respostas individuais e da sua generalização” (Ghiglione & Matalon, 2001: 3);

<sup>374</sup> “As pessoas inquiridas, sobretudo se as deixarmos exprimir-se livremente, como nas entrevistas não directivas, têm apenas à sua disposição um gama restrita de conceitos e um vocabulário limitado” (Ghiglione & Matalon, 2001: 3);

<sup>375</sup> “Deve haver uma cuidadosa preparação, o planeamento de um inquérito por questionário exige, também, especiais atenções uma vez que não há hipótese de esclarecimento de dúvidas no momento da inquirição. Antes de mais, o sistema de perguntas deve ser extremamente bem organizado, de modo a ter uma coerência intrínseca e configurar-se de forma lógica para quem a ele responde. Deve ser organizado por temáticas claramente enunciadas, reservando-se as questões mais difíceis ou mais melindrosas para a parte final” (Carmo & Ferreira, 1998: 138);

<sup>376</sup> “O investigador comece por uma clara definição do tópico que pretende analisar e tenha ideias claras sobre o tipo de informação capaz de satisfazer as razões de ordem teórica ou de ordem prática que originaram a pesquisa e as sucessivas perguntas relativas a cada um dos tópicos propostos” (Foddy, 2002: 27);

informativos que permitissem ir ao encontro da nossa hipótese de estudo, designadamente quanto aos seguintes tópicos:

- O problema da corrupção em Portugal e os mecanismos de controlo;
- Caracterização das práticas ilícitas de corrupção conhecidas;
- Eficácia dos sistemas administrativo e judicial no controlo da corrupção.

Quanto ao modo de realização destas entrevistas, e apesar de em termos puramente metodológicos se apontar para a utilidade de tendencialmente deverem ser áudio-gravadas, como é teoricamente sustentado por Ghiglione & Matalon (2001), uma vez que é a única forma de as preservar de modo integral<sup>377</sup>, a verdade é que, por um lado, tivemos entrevistados a invocar algum incómodo com a presença do gravador, e, por outro lado, não podemos deixar de reconhecer que a presença de um gravador possa ser um elemento perturbador da própria entrevista, na medida em que apresenta uma capacidade natural para induzir no entrevistado alguma inibição relativamente à forma como aborde e se refere aos elementos que se procuram focalizar na entrevista – e neste estudo a temática em apreço (a corrupção e o incorrecto funcionamento dos serviços públicos) apresenta, pela sua natureza, uma capacidade própria, que não pode deixar de ser considerada, para se tornar num potencial fator de inibição dos entrevistados, como é também teoricamente sustentado pelos mesmos autores<sup>378</sup>.

Deste modo, em face dos condicionalismos manifestamente presentes neste estudo, sobretudo face à natureza do problema em apreço, e de modo a potenciar uma maior espontaneidade e à vontade dos entrevistados, no sentido referido por

---

<sup>377</sup> “Por razões evidentes, as entrevistas não directivas, ou estruturadas, são quase sempre gravadas. É o único meio de conservar integralmente o que foi dito tanto pelo entrevistador como pelo entrevistado” (Ghiglione & Matalon, 2001: 162);

<sup>378</sup> “Contudo, o principal inconveniente do gravador reside no efeito inibidor que pode ter no entrevistado. Alguns rejeitam-no: são sobretudo pessoas “importantes”, homens políticos, altos funcionários, dirigentes de empresas, os que receiam deixar um vestígio irrefutável do que disserem. Mesmo quando alguém aceitou, não é raro pedir ao entrevistador que interrompa por momentos a gravação, por exemplo, quando põe em causa uma pessoa e a nomeia ou quando se entrega a críticas violentas (...) O facto de, após o final da entrevista formal e uma vez desligado o gravador, ser possível que uma conversa, ou mesmo um monólogo aparentemente mais livre, continue testemunha o efeito inibidor que aquele instrumento pode ter.” (Ghiglione & Matalon, 2001: 163);

Amaro (2006)<sup>379</sup>, as entrevistas foram na sua totalidade realizadas individualmente pelo investigador nos locais de trabalho dos entrevistados. Ainda por solicitação de alguns deles, novamente com base no argumento de não exposição, as respostas e as ideias que traduziam foram sendo anotadas em papel pelo investigador e, no final, confirmadas pelo entrevistado<sup>380</sup>. As anotações dos discursos e das ideias que lhe estavam associadas foram depois passadas para ficheiros informáticos word e, uma vez mais, devidamente confirmadas junto dos entrevistados. Deste modo as entrevistas foram registadas individualmente, como se disse, deixando-se apenas cada uma delas associada ao género e à posição hierárquica do entrevistado. Todavia, como se apresenta de modo mais detalhado no Anexo 3, deixamos identificado, em lista autónoma dos textos das entrevistas, as diversas entidades que autorizaram a sua realização bem como nome dos funcionários que nelas foram entrevistados.

Importa ainda acrescentar o cuidado que tivemos na realização de contactos prévios com todos os entrevistados, para autorizar e agendar o momento para a concretização da entrevista, no sentido de, como referem Carmo & Ferreira (1998)<sup>381</sup>, predispor o entrevistado para a sua concretização, fugindo assim a eventuais efeitos negativos resultantes de sentimentos de imposição que o entrevistado pudesse sentir relativamente à presença do entrevistador e à realização da entrevista<sup>382</sup>.

O processo de análise das entrevistas obedeceu também a um conjunto de critérios metodológicos próprios da análise de conteúdo, tendo permitido relativamente a

<sup>379</sup> “O contexto em que a entrevista se realiza pode influenciar o sentido das respostas ou o à vontade do entrevistado” (Amaro, 2006:170);

<sup>380</sup> “Para contrariar este tipo de enviesamento, o entrevistador deve procurar criar uma situação de à vontade no entrevistado, motivá-lo para a importância de ser sincero nas respostas e assegura-lhe que o seu contributo é importante e que não o pode prejudicar de nenhuma forma. Uma das maneiras de criar este clima no entrevistado é desenvolver a capacidade para realizar entrevistas de forma informal em que o entrevistado tem a sensação de estar apenas a ter uma amena conversa falando de assuntos que muitas vezes lhe interessam pessoalmente” (Amaro, 2006: 170);

<sup>381</sup> “A experiência tem demonstrado que o contacto prévio com os entrevistados (que pode ser feito presencialmente mas também pelo correio, telefone, fax, correio electrónico ou qualquer outro canal) não é um gasto inútil de energias mas constitui, pelo contrário, um investimento. Ao ter esse procedimento o investigador não só fica com mais garantias sobre a disponibilidade física e psicológica da pessoa escolhia mas também se lhe apresenta como uma imagem de profissionalismo e demonstra ter respeito pelo seu tempo, o que, decerto, irá ter efeitos positivos no ambiente em que a mesma irá decorrer” (Carmo & Ferreira, 1998: 135);

<sup>382</sup> “O efeito habitual de ausência de contactos prévios é a entrevista não se realizar ou, o que é pior, decorrer em ambiente tenso com o entrevistado a despachar o entrevistador com respostas estereotipadas por ter outras coisas agendadas conferindo ao entrevistador o papel de intruso ou de ladrão do seu precioso tempo” (Carmo & Ferreira, 1998: 135);

cada tópico, mais concretamente em relação a cada uma das questões neles exploradas, a identificação de diversas categorias, correspondentes a diferentes sentidos de resposta, apresentada e edificada por um processo metodológico de inferência realizado a partir de determinados elementos presentes no discurso apresentado. Este método de análise, como é reconhecido por Bardin (1991), compreende uma metodologia com um carácter mais intuitivo<sup>383</sup>, na medida em que se baseia em métodos qualitativos de inferência, realizados a partir da presença ou até da ausência de determinados termos<sup>384</sup> na mensagem a analisar<sup>385</sup>, admitindo alguma maleabilidade e até adaptabilidade no modo de leitura das mensagens. Em todo o caso, importa clarificar que essa inferência deverá fazer-se sempre por referência ao objeto que se estuda. Trata-se assim de um método um pouco mais intuitivo na procura do conteúdo das mensagens analisadas.

As entrevistas que realizámos, bem como os resultados da análise de conteúdo a que foram sujeitas, em que, por se revelar o mais adequado face aos propósitos deste estudo, procurámos seguir a metodologia da inferência, constam do Anexo 3 e a leitura dos resultados colhidos será apresentada mais adiante.

## 11.2 – O trabalho de campo e a recolha e tratamento de dados

Como já mostrámos, o processo de recolha de elementos através dos instrumentos que foram utilizados compreendeu duas fases, uma análise de conteúdo e a realização de entrevistas semiestruturadas a informantes qualificados.

Na primeira, que decorreu sensivelmente entre meados de 2011 e 2012, procedeu-se à recolha, leitura, tratamento e análise de elementos a partir de decisões condenatórias aplicadas pelos Tribunais portugueses entre os anos de 2002 a 2010 relativamente a prática dos crimes que integram o conceito de corrupção que estamos a considerar. A disponibilização para consulta dos documentos trabalhados foi devidamente autorizada, para efeitos da concretização deste estudo, pela

---

<sup>383</sup> “A segunda [a abordagem qualitativa] corresponde a um procedimento mais intuitivo, mas também mais maleável e mais adaptável, a índices não previstos” (Bardin, 1991: 115);

<sup>384</sup> “A abordagem não quantitativa, recorre a indicadores não frequenciais susceptíveis de permitir inferências; por exemplo, a presença (ou a ausência), pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição” (Bardin, 1991: 114);

<sup>385</sup> “Pode dizer-se que o que caracteriza a análise qualitativa é o facto de a “inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, etc.), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (Bardin, 1991: 115);

direção dos serviços do DCIAP. Recorremos a este departamento para acesso aos documentos trabalhados porque, como explicamos mais detalhadamente no Anexo 2, é ali que devem ser concentradas as decisões tomadas a nível nacional relativamente a procedimentos criminais onde estejam em causa factos correspondentes à tipologia dos crimes que estamos a considerar neste estudo.

Por sua vez, a definição e aplicação das entrevistas a informantes qualificados decorreu entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro semestre de 2013, tendo-se alongado no tempo sobretudo em função do processo de recolha das requeridas autorizações institucionais das serviços para participação no estudo e, num segundo momento, da disponibilidade e compatibilidade de agenda dos informantes selecionados para a concretização das sua entrevistas e posterior procedimento de transcrição das notas tomadas e da correspondente confirmação com os entrevistados. O processo de análise sobre o conteúdo das entrevistas realizadas foi desenvolvido durante o segundo semestre de 2013, apresentando-se no Anexo 3 os resultados alcançados e cuja leitura se apresentará adiante.

## **12 – Análise e discussão de resultados**

Por razões de método e de maior facilidade no processo de análise e discussão dos resultados produzidos através do trabalho de campo que foi realizado e cujos correspondentes quadros de informação constam dos Anexos 2 e 3, apresentamos, num primeiro ponto, os resultados da análise de conteúdo sobre as decisões judiciais condenatórias trabalhadas, às quais se segue, num ponto segundo, a leitura e análise dos resultados das entrevistas realizadas a informantes qualificados, para, num terceiro ponto, procurarmos associar e reflectir, de modo conjugado, sobre os elementos produzidos a partir dos dois instrumentos metodológicos a que recorreremos para conhecimento do objeto em estudo.

### **12.1 – Os elementos das decisões judiciais condenatórias**

Como referimos anteriormente, neste primeiro ponto apresentamos os elementos que resultaram da análise de conteúdo sobre as decisões judiciais condenatórias que nos foram facultadas pelo DCIAP e que constam dos Anexos 2 e 4. Assim, importa deixar claro que todas as referências a quadros que se apresentam neste ponto se referem ao Anexo 2.

#### **12.1.1 – Caracterização genéricas das decisões analisadas**

As decisões judiciais condenatórias analisadas, que nos foram facultadas pelo DCIAP, totalizam o número de 77 e correspondem a processos criminais registados, ou seja que foram iniciados e julgados pelos tribunais portugueses, entre os anos 2002 e 2010. Através do quadro 2.1.1 permite-se perceber que o maior número de casos já julgados corresponde naturalmente a procedimentos registados – que tiveram o seu início – nos primeiros anos considerados, designadamente entre 2002 e 2005, respetivamente com 9, 16, 21 e 25 casos iniciados nesses anos e já julgados. De acordo com os elementos do referido quadro, verificamos que naqueles quatro anos se encontram concentrados mais de 90% da totalidade dos casos estudados. Para lá de outras eventuais explicações que o nosso modelo e

propósito de estudo não permitem deixar perceber, esta concentração aparenta ser um elemento que traduz precisamente as dificuldades que têm sido identificadas pelos operadores da justiça criminal no acesso a elementos probatórios neste tipo de crime, e que se traduz num efeito de arrastamento sobre o tempo necessário para o cumprimento das fases anteriores ao julgamento, nomeadamente para a realização das fases de inquérito e de instrução, no âmbito das quais se procede justamente à investigação criminal e à recolha das provas da ocorrência dos crimes e à identificação dos seus autores e que, em caso de resultados positivos, sustentam a acusação dos suspeitos e o seu posterior julgamento em Tribunal, como é referido por Morgado & Vegar (2003).

Por outro lado e olhando agora para os dados constantes do quadro 2.1.2, é possível verificar que, de entre a tipologia de crimes que integra o conceito de corrupção que estamos a utilizar, que definimos anteriormente e que se concretiza no quadro de conceitos crimes constante do Anexo 1 e que, recorde-se, corresponde ao conjunto de crimes praticados contra o Estado, os crimes maioritariamente considerados provados pelos tribunais nos casos tratados são o Peculato e a Corrupção. Nas suas diversas formulações – peculato (45 casos), peculato de uso (2 casos), corrupção ativa (17 casos) e corrupção passiva (8 casos) – correspondem a 90,3% da totalidades dos tipos de crimes considerados provados nos processos analisados. Dentro deste grupo, verificamos que o peculato e o de peculato de uso representam praticamente dois terços do total dos crimes (61,0%), e a Corrupção, nas formas passiva e ativa, traduz quase o restante terço dos casos (32,5%). De resto encontramos apenas um grupo, que não podemos deixar de considerar residual, de 5 casos (6,5%), em que os crimes provados foram a falsificação de documento, o abuso de confiança, o abuso de poder, a burla qualificada e a concussão.

Todavia, como se pode verificar no quadro 2.1.3, 18 dos 77 casos tratados, ou seja 23,4% do universo analisado, correspondem a ações criminosas praticadas unicamente pelos utentes dos serviços públicos. Este dado significa que apenas os restantes 59 casos (76,6% do total) traduzem ações criminosas praticadas pelos funcionários contra os serviços da Administração Pública. E estes são os casos que verdadeiramente podem traduzir um aproveitamento e uma exploração pelos funcionários, de oportunidades, no exercício das suas funções, que lhes permitiram a prática de tais ações criminosas.

Desta forma, se olharmos de modo mais particular para os 59 casos que correspondem a ações criminosas praticadas pelos funcionários contra os serviços públicos, verificamos, agora já a considerar os dados constantes do quadro 2.1.4, que o crime mais frequente considerado provado pelo Tribunal continua a ser o peculato (os mesmos 45 casos), o qual, incluindo o peculato de uso (2 casos), totaliza 79,7% dos casos, ou seja praticamente quatro em cada cinco crimes praticados pelos funcionários contra os serviços. De acordo com estes elementos ficamos com a indicação de que a maioria das práticas criminosas praticadas pelos funcionários dos serviços públicos no âmbito das suas funções contra os próprios serviços traduziram-se na apropriação e utilização indevida de bens patrimoniais pertencentes aos próprios serviços e que – tanto pela formulação jurídica do tipo legal de crime e correlativamente pelos factos considerados demonstrados pelos tribunais – lhes estavam acessíveis ou confiados em razão das suas funções. Adiante, veremos de modo mais concreto que tipologia de bens e que valores estiveram associados à prática destes crimes.

Ainda neste âmbito, verificamos que a segunda tipologia de crime com maior expressão praticado pelos funcionários contra os serviços onde exercem funções foi a corrupção na forma passiva, com uma dimensão de 8 casos, correspondendo a 13,6% do total dos crimes praticados pelos funcionários contra os seus serviços.

Estes elementos apresentam uma correspondência com as estatísticas oficiais do crime, as quais, como tivemos oportunidade de ver anteriormente, registam que o peculato e a corrupção são precisamente os crimes que surgem mais representados de entre todos os que integram o grupo de crimes contra o Estado praticados pelos funcionários no exercício das suas funções. Os restantes quatro casos, que podemos considerar novamente residuais, correspondem a práticas de crimes de abuso de confiança, abuso de poder, burla qualificada e concussão.

Relativamente aos crimes praticados contra o Estado pelos utentes dos serviços públicos, que como vimos totalizam 18 casos do nosso universo de análise, verificamos, de acordo com os elementos constantes do quadro 2.1.5, que correspondem a 17 situações de prática de crime de corrupção ativa (94,4% do total deste conjunto de casos) e a 1 caso de prática de crime de falsificação de documento (5,6% deste universo).

Se olharmos agora de modo mais focalizado para os 59 casos correspondentes a atos criminosos praticados por funcionários contra os seus serviços, verificamos que a grande maioria traduz situações de atuações individuais. De acordo com os elementos do quadro 2.1.1.1, é possível verificar que 54 casos (91,5% deste universo) correspondem a ações delituosas com estas características, registando-se apenas um conjunto de 5 casos em que o Tribunal considerou a ocorrência de atuações criminosas em resultado da ação de grupos de funcionários em conluio.

### **12.1.2 – Caracterização das práticas criminosas por grupos de funcionários**

Apesar da exiguidade do número não permitir tecer grandes considerações relativamente a eventuais tendências registadas neste tipo de atuações, importa todavia referir que os elementos de caracterização das cinco atuações criminosas de grupos de funcionários em conluio mostram que quatro dos casos (80,0%) correspondem a prática do crime de peculato e o quinto caso corresponde à prática do crime de corrupção na forma passiva, como demonstram os dados constante do quadro 2.2.1. No mesmo quadro pode ver-se que, em dois dos casos, os grupos eram compostos por 2 funcionários, que noutros dois casos, os grupos eram compostos por 3 funcionários e que o quinto caso corresponde a uma atuação de um grupo de 5 funcionários.

Nestes cinco casos, como podemos ver no quadro 2.2.2, as tipologias de entidades da Administração Pública que foram vítimas das ações criminosas foram a Administração Local (1 caso), Institutos Públicos (1 caso) e um grupo de três entidades, que segundo a classificação da rede de estruturas de serviços da AP que estamos a considerar e que caracterizamos anteriormente, identificamos como Outras e no caso correspondem a Instituições particulares que perseguem fins de natureza pública (3 casos). Verificamos igualmente, a partir do quadro 2.2.3, que estes grupos eram integrados por funcionários dos três níveis hierárquicos que foram considerados nesta análise, na qual seguimos a segmentação proposta por Tirole (1986), ou seja Dirigente, para funções de direção, Chefias intermédias, para funções de transmissão de informações e de directivas da direção e o controlo sobre a ação de departamentos das estruturas orgânicas dos serviços, e Agentes, entendidos como os funcionários que exercem as suas funções integrados no âmbito dos diversos departamentos da estrutura orgânica dos serviços. De acordo

com os elementos deste quadro e em função dos critérios de segmentação hierárquica que foram considerados, verificamos que as Chefias intermédias se encontram mais representadas (9 num total de 15 condenados) do que os Dirigentes e o Agentes (3 funcionários de cada um destes níveis hierárquicos). Aliás, as Chefias intermédias são, de entre as três posições hierárquicas, a única que se encontra representada nos cinco casos de crimes resultantes da atuação concertada de grupos de funcionários. Por outro lado verifica-se a existência de uma única situação (o caso número 2), que é também o que apresenta o grupo de funcionários mais extenso (5 funcionários), em que se encontram representados todos as posições hierárquicas.

O quadro 2.2.4 mostra que do total de quinze funcionários condenados pela práticas deste conjunto de crimes, encontramos funcionários de ambos os géneros e com idades compreendidas nos grupos etários entre os 21 e os 51 anos, ou seja dentro do patamar etário próprio dos funcionários dos serviços públicos. Os quadros 2.2.5 e 2.2.6 não permitem tecer grandes considerações relativamente às habilitações literárias nem quanto ao salário auferido por estes funcionários, dada a dispersão que apresentam. O quadro 2.2.7 permite verificar que 4 dos 15 funcionários condenados por práticas criminosas em grupo não tinham antecedentes criminais ou disciplinares e, relativamente aos restantes 11, esses elementos não eram conhecidos.

Os elementos dos quadros 2.2.8 e 2.2.9 revelam que a totalidade dos cinco casos correspondentes a práticas criminosas por grupos de funcionários, traduzem ações continuadas no tempo. Duas perduraram durante 1 ano, outras duas perduraram por 4 anos e a quinta perdurou por 5 anos.

O quadro 2.2.10 permite verificar que em quatro dos cinco casos, as ações criminosas traduziram-se na apropriação indevida de dinheiro e que o quinto caso se traduziu numa apropriação de bens de baixo valor. Quanto aos valores envolvidos nas práticas criminosas, como mostra o mesmo quadro, eles apresentam uma variação considerável, que vão desde os 11,29€, que resultou da aquisição ilegítima de bens de valor reduzido, até um valor apurado que ultrapassou os 2.000.000,00€ (caso nº 2).

Os quadros 2.2.11 e 2.2.12 mostram que os funcionários condenados por estas práticas criminosas em grupo apresentavam um leque variado de experiência

profissional no exercício de funções públicas ou mesmo no exercício das funções onde foram detetadas as práticas que levaram à sua condenação. Deste conjunto de elementos destacamos, no quadro 2.2.11, o facto de não existir nenhuma condenação relativamente a funcionários com menos de 1 ano de exercício de funções públicas.

O quadro 2.2.13 permite verificar que em três dos cinco casos resultantes de práticas de grupo, as ações criminosas que consubstanciaram os delitos e contrariaram as funções exercidas pelos funcionários, compreenderam a utilização das próprias estruturas dos serviços para a prática dos atos, e as duas remanescentes compreenderam a apropriação indevida de dinheiro.

Para finalizar a descrição dos resultados da análise sobre os cinco casos que traduzem práticas criminosas em grupo, verificamos, a partir do quadro 2.2.14, que apenas em dois dos casos foi possível conhecer o modo como o crime foi detetado. Um resultou de uma ação de confirmação de existências pelos serviços (caso nº 1) e o outro resultou de uma ação inspetiva (caso nº 4).

### **12.1.3 – Caracterização dos crimes individualmente praticados por funcionários**

Olhando agora para os 54 casos que traduzem práticas criminosas por funcionários individualmente, cujos resultados de análise constam dos quadros 2.3.1 a 2.3.28, importa que deles se refiram os elementos que passamos a indicar.

Numa prévia nota explicativa e como também se indica na parte correspondente do Anexo 2 (no ponto 2.3), importa referir que não obstante estarmos perante um conjunto de 54 procedimentos criminais, a verdade é que sua leitura evidenciou que um deles (o caso nº 10) se refere à condenação de dois funcionários por práticas criminosas de natureza idêntica, mas que, pelos elementos evidenciados nos documentos analisados, agiram de modo independente um do outro, ou seja sem que cada um tivesse conhecimento das práticas criminosas do outro. Deste modo e por razões metodológicas, este caso foi tratado como duas situações individuais autónomas e, por esta razão, os quadros de resultados correspondentes a práticas criminosas individuais referem-se a um total 55 casos.

Assim e de acordo com os elementos constantes do quadro 2.3.1, verificamos, quanto ao género, que dos 55 funcionários condenados, 22 (40,0%) eram mulheres e 33 (60,0%) homens. Depois, relativamente à tipologia de crimes mais frequentemente praticados, os dados do quadro 2.3.2 revelam, à semelhança e em concordância com os elementos já apresentados anteriormente, que os crimes considerados provados pelos Tribunais foram o peculato, com 44 casos (número que inclui os dois casos de peculato de uso) e a representar 80,1% das 55 condenações por práticas criminosas individuais, e a corrupção passiva, com 7 casos e uma expressão de 12,7% do mesmo universo. Os restantes 4 casos correspondem a condenações pela prática de crimes de abuso de confiança, abuso de poder, burla qualificada e concussão.

Quanto à tipologia de entidades da Administração Pública onde estes crimes ocorreram, verificamos, de acordo com os dados constantes do quadro 2.3.3, que 27 casos ocorreram em serviços da Administração Central, o que representa quase metade (49,1%) deste universo. Segue-se depois um conjunto de 14 casos relativos a serviços da Administração Local, que representam 25,2% do conjunto, 9 casos (16,4%) relacionados com práticas ocorridas em Institutos Públicos, e ainda um conjunto residual de 5 casos (9,1%), que enquadrámos como outras entidades diversas, que, por perseguirem fins de natureza pública – como seja uma Instituição Particular de Solidariedade Social (caso nº 8), corpos de Bombeiros (casos nºs 17 e 22), Casa do Povo (caso n.º 12), Associação de Melhoramentos (caso nº 50) – conferem aos que nelas exercem funções a qualidade do conceito jurídico de funcionário, tal como se encontra definida no Código Penal e, por essa razão, as ações delituosas que pratiquem no exercício dessas funções integram o conjunto de crimes praticados por funcionário no exercício de funções de natureza pública, como se explica no Anexo 1.

Por sua vez, os elementos constantes do quadro 2.3.4 permitem-nos verificar que um pouco mais de metade destas condenações (29, a que corresponde 52,7% deste universo) foram aplicadas a Agentes, no sentido de se tratarem de funcionários com posição de base na estrutura hierárquica dos serviços. Segue-se um conjunto de 19 funcionários (34,5% do universo) com posições de Chefia intermédia na estrutura hierárquica dos serviços onde prestavam funções e praticaram os crimes, e ainda 4 funcionários com posição hierárquica de Direção, a que corresponde um valor percentual de 7,3%. Há ainda a considerar um conjunto

de 3 funcionários condenados aos quais não se pode aplicar esta noção de posição numa estrutura hierárquica dos serviços públicos – e importa recordar que estamos a considerar os critérios de Tirole (1986) – uma vez que se tratam de situações que envolvem práticas concretizadas por responsáveis por Leiloeiras nomeadas pelos Tribunais para os representar legalmente no âmbito de determinados procedimentos (casos n<sup>os</sup> 13, 14 e 18).

Relativamente à idade dos funcionários condenados, verificamos a partir do quadro 2.3.5 que a maior expressão, que representa 78,2% deste universo (43 condenados), se encontra entre os 31 e 40 anos (21 casos) e entre os 41 e os 50 (22 casos), ou seja a funcionários que se encontram numa fase intermédia das suas carreiras profissionais.

Quanto às habilitações literárias dos condenados, cujos elementos apurados constam do quadro 2.3.6, importa referir que, se excluirmos os 23 casos (41,6% deste universo) relativamente aos quais este elemento não está referido na documentação examinada, os restantes 33 casos apresentam uma incidência particularmente concentrada (13 casos, a que corresponde 23,6% deste universo) na titularidade de formação complementar dos Liceus, a que corresponde um grau compreendido entre o 10<sup>o</sup> e o 12<sup>o</sup> ano de escolaridade, o que, em certo sentido se apresenta como um resultado expectável na medida em que corresponde a um grau de habilitações literárias com uma expressão considerável nos quadros de funcionários dos serviços da Administração Pública portuguesa, particularmente com uma idade compreendida no intervalo que foi destacado relativamente ao quadro e parágrafo anteriores.

Relativamente à vertente do salário auferido pelos funcionários condenados, verificamos, no quadro 2.3.7, que, para lá das 26 situações (47,3%) em que este dado também não constava dos acórdãos condenatórios analisados, se pode considerar que os restantes 29 casos apresentam uma certa concentração salarial entre €501 e €1500. Encontramos neste intervalo um total de 20 casos, 12 (a que corresponde um valor salarial de 21,8%) com um salário entre €500 e €1000 e 8 (com um valor percentual de 14,5%) com um salário entre €1000 e €1500.

Os elementos do quadro 2.3.8 confirmam que a maioria dos condenados (43, que representam 78,2% deste universo) eram funcionários relativamente aos quais, até esse momento, não eram conhecidas práticas de natureza criminal ou disciplinar.

Todavia, encontramos um conjunto de 6 casos (10,9%) em que os condenados tinham já antecedentes criminais e 2 casos (3,6%) em que tinham antecedentes de natureza disciplinar.

Deste conjunto de 55 condenações por práticas individuais de crimes por funcionários, verificamos, de acordo com os dados constantes dos quadros 2.3.9 e 2.3.10, que 12 dos casos (21,8%) correspondem a ações isoladas, ou seja que traduzem uma única ação criminosa praticada, e que as restantes 43 situações (78,2% deste universo) compreendem situações de práticas de crime com um carácter plural e por isso continuado no tempo, ou seja que se foram arrastando ou sucedendo no tempo até à sua deteção. Encontramos neste grupo (quadro 2.3.10) um conjunto de 15 situações (27,3%) que se prolongaram num intervalo de tempo até 6 meses, 10 situações (18,2%) que decorreram entre 6 a 12 meses, importando ainda destacar um conjunto de 10 situações (18,2%) que se alongaram no tempo por mais de 2 anos.

O quadro 2.3.11 indica, à semelhança do que já tínhamos visto relativamente ao conjunto de crimes praticados por grupos de funcionários, que na grande maioria dos casos (48, que representam 87,3% deste universo), a prática dos crimes ficou associada à apropriação indevida de dinheiro, sendo residual o número de situações de práticas criminosas associadas à apropriação ou utilização indevida de bens materiais ou equipamentos dos serviços. Encontramos neste caso um total de 5 casos, 2 dos quais relacionados com a utilização abusiva de equipamentos dos serviços da Administração Pública onde os funcionários exerciam funções, e os 3 restantes unicamente com a apropriação indevida de bens materiais afetos ou à guarda dos serviços e dos funcionários, em razão das suas funções.

Os elementos constantes dos quadros 2.3.12 e 2.3.13 permitem verificar que os funcionários condenados apresentavam um leque alargado de anos de serviço em funções públicas e mesmo nas funções em que praticaram os crimes. Destes elementos importa destacar que nenhum dos casos corresponde a funcionários com menos de 1 ano de serviço em funções públicas, conforme evidencia o quadro 2.3.12. Os elementos constantes destes quadros apresentam-se complementares e concordantes com os que tínhamos visto anteriormente em relação à idade dos funcionários condenados (quadro 2.3.5).

Através dos elementos constantes do quadro 2.3.14, verificamos que a grande maioria das práticas provadas pelos Tribunais traduzem ações de apropriação indevida de dinheiro dos serviços (encontramos 45 casos nestas circunstâncias, a que corresponde um valor percentual deste universo de 81,8%). Os remanescentes 10 casos, compreendem 6 situações (10,9%) de receção indevida pelos funcionários de bens dos utentes dos serviços públicos, 2 situações (3,6%) de utilização abusiva dos bens públicos e outras 2 situações (3,6%) em que as práticas criminosas se consubstanciaram num desrespeito pelos procedimentos administrativos.

O quadro 2.3.15 permite perceber o leque de modos como foram detetadas os atos criminosos que estiveram na base das condenações analisadas. Destacamos deste quadro, para lá dos 27 casos em que esse elemento não se encontra mencionado nos acórdãos condenatórios analisados, um conjunto de 13 situações (23,6%) que foram detetadas através de ações de conferência realizadas pelos serviços sobre os procedimentos realizados, outro conjunto de 6 situações (10,9%) despistadas a partir da deteção da ausência nos serviços de verbas cobradas e depois, as restantes situações, foram despistadas a partir da deteção de irregularidades (2 casos), de denúncia (2 casos), e situações isoladas de falta de entrega de objetos nos serviços, de deteção de rasuras em documentos administrativos, de reclamação do utente, de identificação de débitos indevidos em extractos bancários e a reparação de uma anomalia informática.

Depois, no conjunto dos quadros 2.3.16 a 2.3.22, apresentam-se os resultados relativos à análise realizada sobre o valor dos danos associados aos crimes praticados. Assim, no quadro 2.3.16 encontramos os dados globais desses valores que, como vimos anteriormente a propósito do quadro 2.3.11, correspondem na sua maioria a uma apropriação indevida de dinheiro. Estes resultados revelam que os crimes praticados individualmente pelos funcionários ficaram associados a uma danosidade que apresenta um leque muito variado, que vai desde situações de crimes associados a bens sem valor monetário associado (2 casos), passando por crimes associados a bens de baixo valor, até €100 (4 casos), a que se segue um conjunto de 10 casos associados a bens de valor compreendido entre 100€ e 500€, seguindo-se depois os outros casos associados a bens de valor superior, culminando com um conjunto de 3 casos associados a bens de valor superior a 100.000€.

Os quadros 2.3.17 a 2.3.19 apresentam os mesmos elementos do valor do dano, todavia em função das tipologias de crimes considerados provados pelo Tribunal. Esta análise foi realizada no pressuposto de se colherem elementos que permitissem indiciar a possibilidade de existência de eventuais tendências para determinados tipos de crimes poderem porventura permitir o acesso ilegítimo a bens de valor diferenciado. Porém os resultados desta análise não permitem a recolha de elementos dessa natureza, na medida em que encontramos valores de dano de dimensão muito variada relativamente a todas as tipologias de crime.

De igual modo e com um pressuposto idêntico, procedemos à segmentação do valor do dano em função da posição hierárquica do autor do crime. Os resultados desta análise constam dos quadros 2.3.20 a 2.3.22. A sua leitura denota, apesar da exiguidade do número de casos, ténues sinais de que as situações de práticas delituosas de maior valor de danosidade possam estar eventualmente mais associadas ao desempenho de funções de Dirigente (2 situações de valor superior a 100.000€, num total de 3 casos – quadro 2.3.20) e de Chefia intermédia (o terceiro dos casos de valor superior a 100.000€ – quadro 2.3.21). Complementarmente, os elementos do quadro 2.3.22 apontam para uma relativa concentração de casos com danos de valor até 5.000€ associados a crimes praticados por funcionários com posições hierárquica de nível de Agente. Todavia, pelo número exíguo de casos, sobretudo de funcionários com funções de Direção, como se referiu, esta leitura na procura de eventuais sinais indiciadores de tendências para uma maior ou menor danosidade do crime associada à posição hierárquica, carece de análises realizadas sobre amostras de casos mais alargadas. Ainda assim e pelos sinais colhidos, fica aberta a possibilidade de uma eventual exploração e aprofundamento desta hipótese no âmbito de estudos complementares que venham a ser realizados acerca desta problemática.

Seguidamente, nos quadros 2.3.23 a 2.3.25, apresentamos os resultados da análise que realizamos quanto à segmentação do tipo de crime segundo cada um dos três níveis hierárquicos considerados, no propósito de procurarmos perceber a existência de eventuais sinais indiciadores de tendências para a prática de determinado tipo de crime em função da posição hierárquica ocupada. Os resultados colhidos, uma vez mais com a prudência que deriva da limitação própria e natural resultante do número de casos trabalhados, como já referimos anteriormente, não permitem perceber a existência de sinais que possam indiciar

esta possibilidade. Todavia, e precisamente pela exiguidade do número de casos a que tivemos acesso, julgamos não ser de excluir uma eventual posterior abordagem neste sentido a partir de um conjunto de casos mais alargado.

Procurámos também explorar os dados quanto à forma como se segmentavam os antecedentes criminais dos autores dos crimes segundo a posição hierárquica. Os quadros 2.3.26 a 2.3.28 apresentam os resultados desse trabalho e, tal como na abordagem anterior, também relativamente a esta segmentação não se colhem elementos que permitam perceber a existência de tendências para as situações de funcionários com antecedentes criminais poderem estar mais associadas a alguma posição hierárquica.

#### **12.1.4 – Caracterização dos crimes praticados pelos utentes dos serviços**

Finalmente e numa breve referência à análise realizada sobre os 18 casos relativos a crimes praticados pelos utentes dos serviços públicos, cujos resultados constam dos quadros 3.1 e 3.2, importa destacar que na sua totalidade correspondem a práticas isoladas, que foram sinalizadas e reportadas pelos funcionários dos serviços públicos que as detetaram. Com exceção de uma única situação (caso 75, relativo à prática de um crime de falsificação de documento por uma mulher), todos os restantes casos, na sua totalidade associados ao crime de corrupção ativa, foram praticados por homens e todos eles no âmbito de procedimentos de fiscalização (16 casos de fiscalização de trânsito e 1 caso – caso 66 – de fiscalização de trabalhos ambientais) realizada por serviços policiais. Estes dados podem suscitar a possibilidade de as ações associadas à fiscalização de trânsito pelas polícias revestirem um contexto que possa tornar-se particularmente propício ao desenvolvimento de oportunidades para a prática do crime de corrupção na forma ativa, por parte dos cidadãos que sejam alvo dessas ações e que se encontrem em situação de infração. Todavia, relativamente a uma eventual consolidação destes sinais, importa que se realizem outros estudos complementares, com uma abrangência de casos mais alargada e com uma metodologia de análise mais adequada a esse propósito.

## **12.2 – Os elementos das entrevistas a informantes qualificados**

Os resultados alcançados através da realização das entrevistas a informantes qualificados constam do Anexo 3, o que significa que todas as referências relativas a quadros de resultados alcançados que se encontram mencionadas neste ponto remetem para aquele documento.

### **12.2.1 – Elementos relativos à parte 1 da entrevista**

Quanto aos resultados alcançados relativamente às cinco questões que suscitámos para aprofundamento do primeiro tópico que considerámos, através do qual procurámos colher elementos caracterizadores da forma como os entrevistados percecionam o problema da corrupção e a eficácia dos mecanismos existentes para o seu controlo, os dados que foram colhidos são os que agora se apresentam.

Assim, a propósito da primeira questão, cujos resultados constam do quadro 3.1.1, e no âmbito da qual se procura perceber o nível percecionado de prevalência de corrupção na sociedade Portuguesa, verifica-se que para 11 entrevistados a dimensão efetiva deste problema aparenta ser inferior à que é evidenciada pelo discurso social. De entre o conjunto de afirmações que traduzem esta ideia ou este sentido discursivo, seleccionámos “tenho a ideia que não haverá tanta corrupção como se diz e como se perceciona” (entrevista 7), ou “considero que em termos genéricos é baixa, nomeadamente que é mais baixa do que a que é percecionada pela sociedade” (entrevista 12), ou ainda “parece-me que a dimensão efetiva do problema tenha uma expressão inferior à que é socialmente percecionada” (entrevista 18).

No âmbito da mesma questão identificamos um conjunto de 8 entrevistados para os quais o fenómeno apresenta uma dimensão considerável, e cujas perceções se alicerçam em afirmações como “a cultura tipicamente portuguesa do “jeitinho” ainda subsiste um pouco por todos os serviços da Administração Pública e aparenta ser um fator determinante para a explicação dos pressupostos do fenómeno” (entrevista 13), ou “tenho a perceção da existência de alguma prevalência do problema, sobretudo ao nível da pequena corrupção, ou seja da corrupção administrativa, que

parece estar muito associada a fatores de ordem cultural, como o tráfico de influências e a “cunha” (entrevista 25).

Finalmente e ainda em relação à primeira questão, importa referir que um conjunto de 6 entrevistados considera que o problema tem vindo a reduzir-se. Esta perceção é sustentada por afirmações como “em meu entender o problema já terá sido pior do que é na atualidade, sobretudo por efeito da crescente mediatização de alguns casos suspeitos desenvolvidos a este nível” (entrevista 3), ou “tenho a perceção que tem vindo a reduzir os seus índices no nosso país, sobretudo por alteração das práticas e dos hábitos sociais e culturais dos cidadãos, que resultam de um maior esclarecimento e que se traduzem numa maior exigência por parte do cidadão e na redução de situações de cunha, que me parece que seriam mais frequentes há uns anos atrás” (entrevista 11).

Olhando agora para a segunda questão, através da qual se procurava perceber a perceção sobre o grau de permeabilidade da Administração Pública portuguesa relativamente ao fenómeno da corrupção, cujos resultados constam do quadro 3.1.2, verificamos que 8 entrevistados consideram que se têm registado melhorias nos últimos anos, ou seja que a permeabilidade para este tipo de práticas donotará sinais de estar a reduzir-se. Esta perceção pode ilustrar-se, por exemplo, com afirmações como “tem havido francas melhoras por força das alterações culturais e do funcionamento de mecanismos de auditoria interna” (entrevista 6) ou “o problema da permeabilidade tem vindo a melhorar ao longo dos últimos 30 a 40 anos” (entrevista 18). Em sentido semelhante podemos considerar a perceção de 4 entrevistados, para os quais os serviços da Administração Pública portuguesa parecem não ser muito permeáveis a estas práticas, traduzindo esta noção por afirmações do tipo “existe cada vez mais uma tomada de consciência e uma consciencialização de que determinadas práticas sejam incorrectas e por isso desaconselhadas” (entrevista 1).

Por outro lado, verificamos que 3 entrevistados consideram que subsiste alguma permeabilidade quando afirmam por exemplo que “a Administração Pública tende a ser ainda mais permeável a estes fenómenos” (entrevista 19), enquanto outro grupo de 3 entrevistados considera mesmo que a Administração Pública portuguesa é muito permeável a este tipo de práticas, afirmando por exemplo que “há uma grande permeabilidade a más práticas, consubstanciada numa relativa tolerância a práticas

incorrectas que, por vezes, tendem a ganhar nuances cada vez mais complicadas que, nalguns casos, podem degenerar em práticas de corrupção” (entrevista 24).

Finalmente, regista-se ainda que 7 entrevistados apresentam sinais de não ter uma perceção muito concreta sobre esta questão, focando as suas explicações sobre a corrupção noutros fatores, como por exemplo “a corrupção deriva sobretudo do maior ou menor poder decisório associado a cada função administrativa em conjugação com o perfil do funcionário que a exerce” (entrevista 22).

Relativamente aos resultados da terceira questão, relativa à perceção da eficácia do sistema de controlo interno da Administração Pública na deteção da corrupção, cujos resultados se apresentam no quadro 3.1.3, verificamos que um conjunto de 14 entrevistados consideram que ele aparenta não ser muito eficaz relativamente a essa vertente. Esta perceção pode ser ilustrada com afirmações como “muitas das práticas – como a cunha, o favor, o contacto informal, etc. – não passam, nos casos em que tal sucede, de práticas eticamente censuráveis. Neste sentido não encontram nenhum tipo de enquadramento legal que possibilite a sua eventual punição e por esta razão não são, nem têm de ser, detetados ou sinalizados pelos mecanismos e pelo sistema de controlo interno” (entrevista 19), ou ainda “um dos principais fatores que lhe retira essa capacidade deriva da confiança que necessariamente tende a estabelecer-se entre as pessoas no interior das organizações e que, nalgumas situações, poderá explicar alguma redução da efetividade da execução dos mecanismos de controlo” (entrevista 22).

Contudo para 7 entrevistados o sistema de controlo interno é importante na medida em que representa um fator de inibição para a ocorrência destas práticas, como se traduz na afirmação “as medidas de controlo interno da Administração Pública e mais recentemente os Planos de Prevenção de Corrupção recomendados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção parecem ser medidas com elevado potencial de redução das oportunidades” (entrevista 8).

Refira-se ainda o sentido da perceção revelada por 4 entrevistados, que consideram que o sistema de controlo interno tem vindo a dar sinais de estar a melhorar. Traduzem esta ideia por afirmações como “tem vindo a melhorar ao longo do tempo, quer pelo esforço de melhoria dos mecanismos de controlo, quer porque as medidas de prevenção, sobretudo as que decorrem da ação de entidades como o Conselho de Prevenção da Corrupção, a Polícia Judiciária, a Inspeção Geral de

Finanças e mesmo o Tribunal de Contas, têm vindo a tornar-se mais eficazes” (entrevista 25).

Em complemento, e através da quarta questão pretendemos perceber a perceção acerca do grau de eficácia do mesmo sistema de controlo interno da Administração Pública relativamente à dissuasão da corrupção. Os resultados desta questão constam do quadro 3.1.4 e apresentam um grau elevado de concordância com os que se registm para a questão anterior. Veificamos assim que 14 entrevistados consideram que ele não é muito eficaz enquanto fator de dissuasão, mas que poderia ter essa capacidade. Esta perceção pode traduzir-se pela afirmação “devem ser criados mecanismos tendentes à redução dos riscos e devem ser tomadas as decisões tendentes à implementação efetiva de tais medias” (entrevista 14). Para 8 entrevistados, ele apresenta alguma eficácia dissuasiva, na medida em que “ao forçar (garantir) a conformidade processual com os quadros normativos, contribui para a redução das margens de risco de ocorrência deste tipo de práticas” (entrevista 20). Finalmente, 3 entrevistados consideram que o poder dissuasório do sistema de controlo interno sobre a corrupção está a tornar-se mais eficaz, como se sustenta por exemplo em palavras como “as melhorias da eficácia do funcionamento de entidades com funções de controlo interno acabam por se tornar também mais eficazes enquanto mecanismos de dissuasão das práticas de corrupção (entrevista 25).

Quanto à quinta e última questão de exploração do primeiro tópico, que procura perceber a perceção sobre a eficácia do sistema judicial na abordagem à corrupção, e cujos resultados constam do quadro 3.1.5, verificamos que para 19 entrevistados, o sistema judicial apresenta sinais de ineficácia ou de ineficácia reduzida na forma como aborda o problema da corrupção. Sustentam esta perceção em afirmações como “o sistema judicial funciona tendencialmente de forma desajustada, nomeadamente porque os processos se alongam demasiado no tempo até se conseguir chegar a alguma conclusão” (entrevista 6), ou “o regime de recolha de prova neste tipo de crime aparenta ser de grande complexidade, tornando-o por isso muito difícil” (entrevista 14), ou “o sistema judicial é muito formalista. Nesta medida, os resultados da sua ação tendem a ficar muito condicionados e dependentes do cumprimento rigoroso de todo o formalismo” (entrevista 19), ou ainda “o combate à corrupção em Portugal “é andar a caçar elefantes com fígas”” (entrevista 24). Para 2 entrevistados o sistema judicial tem vindo a melhorar o seu grau de eficácia na

abordagem do problema da corrupção, referindo por exemplo “que tem havido um esforço muito grande na resposta ao problema ao nível da investigação criminal, designadamente dos Magistrados do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal, apesar das dificuldades sobretudo ao nível dos recursos humanos e também de alguns meios técnicos” (entrevista 23). Resta referir que um conjunto de 4 entrevistados manifestaram não ter uma perceção quanto a esta questão. Esta perceção pode traduzir-se na afirmação “não tenho uma perceção muito segura, porque os media deturpam os casos e enviesam a perceção que as pessoas possuem sobre o problema” (entrevista 8).

### **12.2.2 – Elementos relativos à parte 2 da entrevista**

No segundo tópico foram suscitadas 12 questões no sentido de procurarmos colher elementos com um carácter um pouco mais concreto relativamente à forma como os entrevistados caracterizam as práticas ilícitas com que se cruzam no âmbito do exercício das suas funções profissionais.

Assim, relativamente à questão 6, através da qual procuramos identificar os delitos mais frequentes detetados no âmbito da ação dos serviços públicos, e cujos resultados constam do quadro 3.2.1, verificamos que 18 entrevistados referem claramente que as práticas criminosas com que mais se cruzam tendem a ser o peculato e a corrupção. Podemos traduzir estas perceções por afirmações como “na sua maioria correspondem a ilícitos de peculato, associados geralmente à apropriação indevida de dinheiros públicos e quase sempre por inadequada ou desajustada implementação das regras e dos mecanismos de controlo interno e por ausência de efetiva supervisão das chefias diretas” (entrevista 9) ou “tenho ficado com a perceção que a corrupção acaba por ser uma presença constante enquanto prática instrumental” (entrevista 24). Os restantes 7 entrevistados assumem não ter elementos muito seguros quanto a esta questão, referindo por exemplo “tenho-me cruzado com poucas situações desta natureza, uma vez que na maior parte das situações com que tenho contacto no âmbito das auditorias que realizo, os procedimentos encontram-se corretos” (entrevista 4).

Na questão 7, em que procuramos aceder a elementos relativamente à ordem de grandeza da expressão anual de situações delituosas despistadas, verificamos que

para 24 entrevistados esse número é considerado baixo ou mesmo muito baixo, enquanto para um único entrevistado essa expressão é considerada elevada. Os resultados registados para a questão 7 constam do quadro 3.2.2.

Através da questão 8, cujos resultados constam do quadro 3.2.3, procurámos conhecer a evolução percebida nos últimos anos para os delitos com que os entrevistados se têm cruzado no âmbito das suas funções. Relativamente a esta questão as percepções parecem apresentar sinais de alguma divergência. Assim, um conjunto de 8 entrevistados considera a existência de sinais de decréscimo, que se podem traduzir por afirmações como “tenho a percepção que possamos estar perante uma tendência de decréscimo das práticas ilícitas” (entrevista 1), ou “admito que esta redução se fique a dever às metodologias e cuidados crescentes ao nível da implementação de mecanismos de controlo e da realização de auditorias e inspeções (não tanto numa lógica pura de deteção de irregularidades, mas sobretudo com a perspectiva de ajudar a melhorar a eficiência e a eficácia das entidades auditadas e inspeccionadas)” (entrevista 3).

Por outro lado verificamos que para um conjunto de 6 entrevistados a percepção é exatamente contrária, ou seja que estas situações estão a evidenciar sinais de estar a aumentar. Podemos traduzir esta percepção, por exemplo, através da afirmação “não deixo de considerar que possa existir uma certa tendência para o incremento das situações não tipificadas, correspondentes às práticas larvares de corrupção, alicerçadas nas regras de sociabilidade, derivadas da cunha, do contacto informal com o funcionário para tentar influenciar a sua decisão em determinado procedimento, etc.” (entrevista 19). É de registar ainda a percepção de um conjunto de 5 entrevistados que verbalizam que esta evolução possa encontrar-se estabilizada e 6 entrevistados que assumem não possuir uma percepção muito concreta acerca desta evolução, podendo ilustrar-se esta percepção com afirmações como, “considero não existir uma relação direta entre o número de casos despistados e o número de casos efetivamente ocorridos, e nesta medida pode ser sempre de certa forma arriscado falar ou tecer considerações sobre a evolução do fenómeno a partir do número de casos detetados” (entrevista 15), ou “apesar de não existirem estudos que permitam conhecer e avaliar o problema em concreto e a forma como tem evoluído, considero que a evolução da publicitação do problema ao nível da opinião pública tem tido efeitos positivos” (entrevista 24).

Através da questão 9 procurámos perceber que fatores parecem perfilar-se como potencialmente explicativos dos fenómenos “anómalos” correspondentes a práticas ilícitas nos serviços. O quadro 3.2.4 mostra que os entrevistados apontam para um leque de perceções que traduz sete modelações distintas de fatores explicativos, edificados todavia a partir da conjugação de três ordens básicas de fatores – fatores associados à organização e funcionamento dos serviços, fatores associados ao perfil e ao contexto de vida dos funcionários, e fatores sociais, culturais e económicos de contexto, associados a dimensões externas quer às organizações e às suas dinâmicas de funcionamento quer ao contexto de vida dos seus funcionários.

Neste âmbito, encontramos a perceção evidenciada por 8 entrevistados que consideram que os fatores explicativos para estes fenómenos estão associados unicamente à forma de organização e funcionamento dos serviços – ilustram esta perceção afirmações como “falta ou insípida cultura de controlo dentro das organizações” (entrevista 5), ou “se os mecanismos de controlo forem mais efetivos e eficazes, tendem a despistar mais facilmente as situações irregulares e sobretudo a evitar que elas ocorram” (entrevista 14).

Entre os entrevistados, 5 referem fatores associados ao perfil dos funcionários e também fatores sociais, culturais e económicos de contexto, como por exemplo “o contexto de sociedade de consumo em que vivemos tende a ser um fator de pressão forte nas opções de vida e das escolhas das pessoas, até porque grande parte das alegadas necessidades são sobretudo induzidas por esse contexto e menos necessidades efetivas ou realmente indispensáveis. Considero pois que o contexto socioeconómico das pessoas é um fator que potencia a ocorrência destas práticas – se têm dificuldades económicas nas suas vidas, ficam naturalmente mais vulneráveis e pressionáveis a optarem por ações desta natureza” (entrevista 2).

Foram refertidos por 3 entrevistados fatores associados unicamente ao perfil dos funcionários, ou seja, recorrendo ao seu discurso, “o grande fator que motivará os funcionários e a generalidades das pessoas a cometer este tipo de ilícitos se deva a uma procura da satisfação dos seus interesses próprios, sem o mínimo de preocupação com os outros e com os seus interesses (...) os funcionários que a praticam o fazem como forma de conseguir pequenos complementos ao seu salário, quer para incrementar as receitas do agregado familiar, quer para sustentar

situações de extravagância, como o vício do jogo, uma vida paralela, etc” (entrevista 23).

Fatores associados à forma de organização e funcionamento dos serviços, ao perfil dos funcionários e também a fatores de ordem social, cultural e económica, externos às organizações e ao perfil dos funcionários, são identificados por 4 entrevistados, que sustentam esta perceção em afirmações como “sentimentos de impunidade relativamente à capacidade reativa das organizações face a situações menos claras que por vezes ocorram nos serviços, nomeadamente quando não correspondem a nenhum ilícito em concreto, sendo apenas censuráveis no campo da ética (...) o contexto de crise económica que se vive é também um fator que, conjugado com outros, pode contribuir para empurrar funcionários com formação moral menos forte para opções menos claras ou ilícitas no âmbito das tarefas que desenvolvem” (entrevista 10).

Para 2 entrevistados, os fatores explicativos encontram-se associados à forma de organização e funcionamento dos serviços e ao perfil dos funcionários. Esta perceção pode ser ilustrada com palavras como “considero como particularmente importantes fatores de duas dimensões. Alguns de carácter mais subjetivos, ou seja ligados aos próprios funcionários e ao contexto das suas vidas pessoais. Outros mais objetivos, ou seja mais relacionados com os próprios serviços e a sua dinâmica de funcionamento” (entrevista 25).

Para 1 entrevistado, os fatores explicativos são apenas relacionados com a forma de organização e funcionamento dos serviços e fatores sociais, culturais e económicos, que derivam de palavras como “o sentimento de alguma impunidade face a prática desta natureza pode ser também um fator que facilite a opção pela prática ilícita e que a explique (...) Considera particularmente os seguintes fatores: - A ocasião, entendida como a oportunidade que pode ser explorada no sentido da prática de atos ilícitos (entrevista 13).

E, finalmente, também para 1 entrevistado, os fatores explicativos são unicamente de ordem social, cultural e económica, como sustenta a afirmação “considero fundamentalmente a questão da matriz cultural, que é de certa forma a base dos procedimentos e relacionamentos adotados e explorados pelas pessoas em determinadas situações, no sentido de alcançarem determinados objetivos porventura menos lícitos” (entrevista 19).

Na questão 10, através da qual procurámos saber se os delitos são maioritariamente de cariz individual ou de grupo, e cujos resultados constam do quadro 3.2.5, verificamos que para 17 entrevistados, as práticas delituosas com que se têm cruzado no âmbito das suas funções apresentam-se tendencialmente mais individuais, enquanto 4 entrevistados fazem referência a práticas tanto individuais como em grupo. E, finalmente, 3 entrevistados referem práticas tendencialmente em grupo, enquanto 1 entrevistado considera não ter elementos para responder à questão.

Relativamente ao género dos autores dos delitos, a que se refere concretamente a questão 11, cujos elementos apurados constam do quadro 3.2.6, verificamos que 12 entrevistados referem uma tendência maior para o género masculino, enquanto para 5 entrevistados a maior tendência parece estar associada ao género feminino, havendo ainda a considerar um grupo de 8 entrevistados que assume não ter referências relativamente a esta questão da segmentação da autoria dos delitos por género. De todo o modo, importa referir que muitos entrevistados consideraram que a questão do género não é por si só explicativa de eventuais tendências para a prática de atos delituosos, como se traduz, por exemplo, em afirmações do tipo “entendo que o fator género não seja explicativo de maiores ou menores tendências para a prática deste tipo de ilícitos” (entrevista 13), ou “parece-me não haver relação direta entre o género e a maior ou menor tendência para a prática destes ilícitos. Essa relação parece estar fundamentalmente ligada ao perfil da pessoa que exerce as funções. Considero ainda que existem riscos próprios associados a cada função dentro da estrutura organizacional de um qualquer serviço. De resto, a opção pela prática dos ilícitos depende fundamentalmente do perfil do funcionário para aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas (os riscos, na perspetiva da organização) no âmbito das funções que exerce. Neste sentido e porque a estrutura de género das organizações – nomeadamente em cargos de chefia e direção – é ainda na sua maioria ocupada por homens, tenho a perceção que são eles – os homens – que surgem a praticar mais ilícitos” (entrevista 14).

Na questão 12, em que se procura conhecer o grau de habilitações literárias detido pelos autores dos delitos, verificamos, como se evidencia no quadro 3.2.7, e à semelhança da perceção evidenciada relativamente à questão do género, que a totalidade dos entrevistados considera não existir qualquer relação explicativa entre as habilitações literárias e uma maior ou menor tendência para o recurso a esta

tipologia de práticas ou de opções. Podemos traduzir esta perceção pela afirmação “existem habilitações literárias mínimas para exercer determinadas funções. É portanto natural que as irregularidades praticadas reflitam esse aspeto. Porém considero não existir uma relação entre as habilitações literárias e uma maior ou menor tendência para a prática de atos delituosos ” (entrevista 1).

Do igual modo, como se verifica no quadro 3.2.8, a totalidade dos entrevistados refere como resposta à questão 13 não existir uma relação explicativa entre a posição hierárquica e uma maior ou menor tendência para o recurso a estas práticas. Esta noção pode ser traduzida pela afirmação “não encontro relação entre a posição hierárquica e as práticas dos ilícitos. Cada posição hierárquica tem as oportunidades de riscos associadas às funções que desempenha. Porém os mecanismos de controlo existem para reduzir esses mesmos riscos” (entrevista 8).

Quanto à antiguidade no exercício de funções públicas, a que se refere a questão 14 e cujos resultados constam do quadro 3.2.9, verificamos que 15 entrevistados referem precisamente que este possa ser um fator de risco, facilitador de práticas de natureza desviante. Esta perceção pode sustentar-se em afirmações como “admito que só depois de algum tempo de serviço as pessoas comecem verdadeiramente a conhecer, perceber e dominar a forma de realização dos procedimentos. Considero ainda que a perceção de um elevado grau de impunidade é também um fator que potencia a ocorrência de novos ilícitos” (entrevista 5), ou “este é um fator que pode potenciar a tendência para as práticas ilícitas, uma vez que com o decurso do tempo os funcionários tendem naturalmente a conhecer de forma mais profunda os procedimentos associados ao desenvolvimento da ação da entidade de que fazem parte” (entrevista 9). Todavia, 6 entrevistados consideram precisamente o contrário, ou seja, que a antiguidade no exercício de funções públicas não é um fator de risco explicativo de uma eventual tendência para o recurso por estas opções. Podemos ilustrar esta perspectiva com a afirmação “não me parece que tenha grande significado. Prende-se sobretudo com o perfil da pessoa que exerce as funções e com o quadro de oportunidades associado ao desempenho dessas funções” (entrevista 14). Dos entrevistados, 3 referem não possuir elementos que lhes permitam responder a esta questão, enquanto 1 entrevistado refere ser sobretudo nos primeiros e nos últimos anos de serviço que se regista uma eventual tendência para o recurso a práticas delituosas pelos funcionários, ao afirmar “que a maior tendência para a prática de ilícitos

ocorra nos primeiros anos de atividade (talvez nos primeiros três anos) e também nos últimos anos antes de cessar funções (funcionário com mais de 20 anos de funções). Os mais novos, por não terem nada a perder e porque cada vez menos as pessoas tendem a considerar o fator estabilidade profissional como algo muito importante. Os mais velhos – muitas vezes as chefias –, por adquirirem uma perspectiva de que tudo lhes é permitido, porque se encontram saturados dos serviços, por perda das referências e dos valores da organização e também por perceberem alguma impunidade ao nível do sistema judicial” (entrevista 2).

De acordo com os resultados colhidos através da questão 15, que constam do quadro 3.2.10, verifica-se que 17 entrevistados consideram que a antiguidade no exercício das funções em que são detetadas práticas ilícitas representa por si só um fator de risco elevado para a ocorrência dessas práticas. Ilustram esta perceção afirmações como como “é um fator de risco elevado, uma vez que os funcionários tendem a conhecer de forma muito exaustiva as dimensões formais e informais dos sistemas organizacionais em que estão inseridos, incluindo as falhas e os pontos de vulnerabilidade. Por outro lado, e como fator agravante, a antiguidade no exercício de uma determinada função tende a estar associada a uma maior confiança relativamente à estrutura hierárquica e nesta medida os mecanismos de controlo interno tendem a ser menos exigentes ou mesmo a não ser verificados” (entrevista 2), ou “a manutenção de um mesmo funcionário por longos períodos de tempo no desempenho das mesmas funções apresenta ainda um outro fator de agravamento do risco, a confiança. Considero que a confiança que se estabelece naturalmente entre os funcionários de um mesmo departamento, incluindo a chefia, possa reduzir a eficácia e até o cumprimento dos mecanismos de controlo” (entrevista 11). Há ainda um conjunto de 4 entrevistados para os quais não existe ou parecer não existir uma relação explicativa entre a antiguidade de um funcionário em determinadas funções específicas e uma maior ou menor tendência para praticar atos delituosos, como é evidenciado, por exemplo, através da afirmação “os funcionários mais novos nos serviços apresentam em regra uma atitude no sentido de mostrar serviço, com o objetivo de segurar o lugar e singrar na estrutura da organização de que fazem parte, enquanto os funcionários mais antigos tendem a evidenciar sinais de querer manter o prestígio já alcançado” (entrevista 22). E, finalmente, 2 entrevistados consideram não possuir elementos que lhes permitam responder à questão.

Relativamente aos setores ou áreas orgânicas das estruturas dos organismos que se apresentam mais propícios à ocorrência de atos ilícitos, certente abordada na questão 16, os resultados constantes do quadro 3.2.11 revelam uma unanimidade dos 25 entrevistados na identificação das áreas de contabilidade e financeiras, sobretudo onde se manuseia dinheiro, nas áreas da contratação pública, da conceção de apoios e benefícios, de recrutamento de pessoal, de aprovação de licenciamento de projectos e na fiscalização de sua execução. Esta perceção pode ilustrar-se com afirmações como “departamentos relacionados com compras e relações com fornecedores; - Departamentos de tesouraria e pagamentos” (entrevista 4), ou “identifico como principais setores de risco nas organizações, o financeiro, a área de aquisições de bens e serviços e todos aqueles que de alguma forma lidem com dinheiro” (entrevista 5).

De igual modo, os 25 entrevistados referiram relativamente à questão 17, com resultados constantes do quadro 3.2.12, que depois de detetada uma situação aparentemente ilícita ela conduz à instauração de procedimentos internos para averiguação e esclarecimento das situações suspeitas e, em caso de confirmação, nomeadamente se configurarem a prática de um ou mais crimes, terem essas situações obrigatoriamente de ser comunicadas à Procuradoria-Geral da República, de que é exemplo alucidativo a afirmação “em termos internos, é instaurado um procedimento de averiguações destinado a apurar a fatualidade sob suspeição. Em termos externos, os fatos sob suspeição são transmitidos ao Ministério Público a fim de aquela entidade proceder à instauração de eventual inquérito crime.” (entrevista1).

### **12.2.3 – Elementos relativos à parte 3 da entrevista**

Por último, e em relação ao terceiro tópico abordado na entrevista, relativo à perceção de eficácia sobre a ação dos sistemas administrativo e judicial na redução, deteção e punição destes ilícitos, relativamente ao qual foram exploradas três questões, os resultados colhidos são os que seguidamente se descrevem.

Quanto à questão 18, na qual se procurava conhecer a perceção relativamente à relação existente entre casos detetados e casos com condenação, os resultados do quadro 3.3.1 revelam que 16 entrevistados consideram que o número de

condenações aparenta ser reduziio. Esta perceção ilustra-se com afirmações como “a eficácia é fraca a todos os níveis, desde a deteção dos ilícitos, passando pela investigação e despiste e culminando com as decisões em julgamento, nos casos em que tal se verifique” (entrevista 19), ou “as taxas de condenação são reduzidas. Muitas vezes porque as denúncias não têm fundamento nenhum e, conseqüentemente, as investigações concluem no sentido de não ter ocorrido qualquer ilícito. Noutras, porque não permitem a recolha de indícios nem de provas da ocorrência do alegado ilícito” (entrevista 22). Por outro lado, 5 entrevistados referiram não possuir elementos para responder à questão. Existe ainda um conjunto de 4 entrevistados que consideraram que o número de condenações se apresenta elevado, sobretudo nos delitos de natureza disciplinar, como se afere da afirmação “considero que nos casos disciplinares a eficácia é grande, uma vez que na maioria dos procedimentos são aplicadas sanções efetivas aos funcionários prevaricadores” (entrevista 16), ou “nos processos disciplinares, em regra, ocorre a aplicação de sanções. Além delas, têm sido também propostas recomendações tendentes à melhoria dos serviços, de modo a evitar a ocorrência de ilícitos semelhantes” (entrevista 17).

Na questão 19 questionamos os entrevistados sobre quais os fatores que, em sua opinião, poderiam ser alterados para aumentar a eficácia do sistema administrativo de modo a permitir a redução de oportunidades para a ocorrência de práticas ilícitas. Os resultados, que constam do quadro 3.3.2, revelam que para 7 entrevistados esses fatores passam por uma melhoria da eficácia dos Planos de Prevenção de Riscos, como se afere de afirmações como “os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção recomendados Pelo Conselho de Prevenção da Corrupção parecem-me ser uma boa medida preventiva” (entrevista 3), ou “importância da efetiva implementação de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas” (entrevista 21). Outros 7 entrevistados consideram que a uniformização de procedimentos e produção e disseminação de manuais de boas práticas seria um outro fator com esse potencial. Afirmações como a “criação de guiões e manuais de procedimentos e de boas práticas para as áreas de risco (...) Criação de gabinetes de auditoria interna em todas as entidades” (entrevista 5), ou “definição de quadros de valores éticos e deontológicos de cada entidade; - Sedimentação, estabilização, produção e divulgação de códigos de conduta e de manuais de boas práticas relativamente a cada função e a cada procedimento com o enquadramento

dos quadros de valores éticos e deontológicos da entidade” (entrevista 9) sustentam esta indicação. 5 entrevistados referem a melhoria da eficácia dos mecanismos de controlo. Esta perceção pode sustentar-se com afirmações como “Distinção clara e permanente por todos os funcionários entre confiança pessoal e execução das normas administrativas nomeadamente do controlo interno” (entrevista 2), ou “todas as entidades deveriam ter na sua estrutura um departamento de controlo interno” (entrevista 13). 3 entrevistados consideram que uma maior rotatividade dos funcionários sobretudo nas áreas de maior exposição a riscos seria igualmente um fator com potencial para reduzir as oportunidades para as práticas delituosas. Esta perceção sustenta-se em afirmações como “incrementar a rotatividade de funções relativamente a áreas de risco mais elevado, nomeadamente na tesouraria.” (entrevista 8), ou “utilização efetiva dos mecanismos de rotatividade dos funcionários por diversos departamentos e funções das organizações” (entrevista 19). Depois, um conjunto de 3 entrevistados consideram que a melhoria dos mecanismos de transparência seria também um fator com um potencial idêntico. Sustentam esta perceção afirmações como “incremento da transparência e do acompanhamento dos procedimentos” (entrevista 1).

Finalmente, quanto à questão 20, cujos resultados constam do quadro 3.3.3, na qual se procurou conhecer que fatores eram indicados pelos entrevistados como podendo ser alterados para aumentar a eficácia dos sistema judicial na condenação de ilícitos relacionados com práticas de corrupção, verificamos que 9 entrevistados consideram a necessidade de melhorar a formação técnica dos funcionários dos serviços de justiça que operam com estes procedimentos, como traduz a afirmação “eventual especialização formativa de Juízes, Magistrados do Ministério Público e Investigadores Criminais antes de iniciarem funções relacionadas com a condução de processos judiciais de criminalidade económica e financeira” (entrevista 9), ou “melhoria da formação técnica de Magistrados relativamente à abordagem do crime económico e à forma de tratamento e análise dos elementos colhidos durante as investigações” (entrevista 13). Entre os entrevistados, 8 consideram que uma maior celeridade processual seria uma medida que se traduziria também num aumento da eficácia do sistema judicial- Há ainda 4 entrevistados que consideram que um aumento da eficácia carece da introdução de alterações ao modelo judicial existente. Para 3 entrevistados o facto de o modelo judicial se apresentar excessivamente garantístico é um fator que reduz a sua eficácia na produção de

condenações neste tipo de ilícitos. A afirmação "reduzir o hipergarantismo da Lei, que se tem consubstanciado em enormes dificuldades na eficácia da justiça relativamente a estes crimes" (entrevista 24) denota a ideia central desta perceção. Finalmente, 1 entrevistado referiu não possuir elementos que lhe permitam responder a esta questão.

### **12.3 – A leitura conjugada dos elementos colhidos e a sua relação com as hipóteses operativas**

Depois de vermos com algum pormenor os resultados alcançados através dos instrumentos de análise que seleccionámos para abordar o objeto em estudo, vejamos agora como se interrelacionam os diversos elementos que eles permitiram apurar e as leituras que permitem tecer relativamente às hipóteses de trabalho que foram suscitadas para operacionalizar a hipótese geral e no âmbito do correspondente modelo teórico de análise da realidade que edificámos. No fundo, os dados colhidos e as relações que permitem estebelecer entre si não são mais do que os elementos que vão permitir verificar a pertinência e sobretudo a viabilidade objetiva dessas hipóteses e, nessa medida, do próprio modelo suscitado, conferindo-lhe uma validade teórica explicativa relativamente ao contexto de desenvolvimento e exploração de oportunidades para práticas de corrupção nas organizações com funções de natureza pública.

Desta forma e de acordo com os dados apresentados nos pontos anteriores, julgamos que os elementos colhidos permitem sustentar as leituras que passamos a apresentar.

Primeiramente importa verificar, a partir dos elementos apurados junto dos entrevistados, relativamente a alguns traços de caracterização sobre o problema da corrupção e dos mecanismos de controlo nos serviços da administração pública, que possamos estar perante um problema que, apesar de poder apresentar uma dimensão considerável, denota todavia sinais de essa dimensão real ser efetivamente menor do que a que é estimada pela perceção da generalidade das pessoas. Um pouco em concordância com esta perceção, e apesar de alguma dispersão registada nos sentidos discursivos identificados, os mesmos entrevistados assumiram tendencialmente sinais de que o número anual de casos

desta natureza possa estar estabilizado, podendo mesmo estar a denotar sinais de decréscimo, até porque, como também referiram, em regra se cruzam com poucos casos com contornos desta natureza.

Complementarmente e de acordo com a perceção revelada pelos mesmos entrevistados, a permeabilidade dos serviços públicos para este tipo de práticas estará igualmente a evidenciar sinais de estar a reduzir-se. Todavia e apesar desta perceção, os entrevistados revelam também a existência de sinais relativamente a alguma ineficácia dos sistemas de controlo interno quanto à sua capacidade para detetar e dissuadir a corrupção, bem como do sistema judicial relativamente à sua capacidade para o reprimir.

Depois, olhando agora para os elementos que resultam da análise dos acórdãos condenatórios, importa verificar que os crimes maioritariamente praticados contra o Estado pelos funcionários no exercício de funções públicas foram o peculato e a corrupção passiva. Todavia, estamos perante uma tipologia de crimes que, pela sua natureza e como vimos em ponto anterior, tende a apresentar uma dimensão de cifras negras que não deve negligenciada. Deste modo, importa que se tenham cuidados de relativização sobre eventuais leituras tendencialmente mais taxativas apresentadas quanto à dimensão efetiva dos crimes mais praticados, ou seja que apresentem maior frequência de ocorrência. Por esta razão, os dados apurados relativamente aos crimes de maior expressão, que se apresentam concordantes com os elementos revelados das estatísticas oficiais da justiça, que também foram referidos em ponto anterior, bem assim como com a perceção evidenciada pelos entrevistados, que apontaram os mesmos delitos como aqueles com que mais se cruzam no âmbito das suas funções, permitem apenas afirmar com alguma segurança que os crimes mais detetados e punidos que são praticados por funcionários no exercício de funções públicas são o peculato e a corrupção passiva.

Por outro lado, em função do número de punições analisadas e também da perceção dos entrevistados, os dados suscitam a possibilidade de estarmos perante crimes praticados por funcionários no exercício de funções públicas de um modo tendencialmente individual. Todavia, relativamente a este ponto em concreto, e porque a dimensão da amostra trabalhada não pode deixar de ser considerada exígua, sobretudo se atentarmos nos números registadas pelas estatísticas criminais para os mesmos crimes, parece-nos pertinente que a leitura suscitada possa ser mais aprofundada e reforçada a partir de estudos posteriores que venham

a realizar-se no âmbito do mesmo objeto. Esses eventuais futuros trabalhos podem porventura incluir a realização de entrevistas com os próprios autores dos crimes, no sentido de se perceber se esta tendência verificada é fruto de uma opção do sujeito autor do crime, se resulta do próprio quadro de oportunidades que se apresentam aos funcionários, ou ainda se possa decorrer de eventuais estratégias de menor exposição a riscos de posterior deteção que possam resultar de revelações de outros co-autores.

Quanto ao género dos autores dos crimes conhecidos, os elementos colhidos, tanto a partir dos acórdãos condenatórios como da perceção dos entrevistados, suscitam a possibilidade de estarmos eventualmente perante uma tipologia de práticas com alguns sinais de poder ser tendencialmente mais praticada por homens do que por mulheres. Porém e uma vez mais pela exiguidade da dimensão da amostra trabalhada, este parece ser um outro elemento que carece de estudos posteriores tendentes à recolha de elementos com um carácter mais substancial para permitir tecer leituras com uma dimensão de maior segurança. Aliás, este elemento relativo ao género, bem como os que se referem ao grau de habilitações literárias dos funcionários dos serviços e à sua categoria hierárquica, não foram apontados pelos entrevistados, nem os elementos colhidos a partir dos acórdãos condenatórios suscitaram esta possibilidade, como tratando-se de variáveis com uma capacidade própria para, por si só, poderem ser positivamente consideradas como eventuais fatores explicativos para a ocorrência dos crimes ou para a opção pela sua prática.

Relativamente a uma outra variável considerada, os elementos colhidos, sobretudo a partir das decisões condenatórias trabalhadas, revelam que a maior parte dos delitos ocorreu em serviços da Administração Central e da Administração Local. Todavia, e uma vez mais pelo carácter reduzido da amostra que foi possível trabalhar, estes elementos não se consubstanciam como indicadores com a solidez necessária para se tecerem considerações quanto à tipologia de serviços porventura mais expostos a práticas desta natureza. Não se exclui, contudo, a possibilidade de estudos que venham a realizar-se posteriormente virem a permitir o acesso a elementos mais concretos relativamente a tipologias de entidades públicas que se encontrem eventualmente mais expostas a riscos de ocorrência destas práticas e, em caso positivo, que possibilitem a identificação e caracterização dos fatores explicativos para essa maior exposição.

Por outro lado, os dados apurados, sobretudo a partir das condenações analisadas, permitem constatar que a prática de crimes que derivou da ação de grupos de funcionários em conclusão traduzem, na sua totalidade, crimes cuja prática perdurou no tempo. E, quanto às práticas individuais, foram encontrados casos igualmente decorrentes de práticas criminosas que perduraram no tempo, enquanto outras situações traduzem apenas ações únicas dos funcionários, detetadas logo após a sua ocorrência. Todavia, e uma vez mais pela escassez de casos que foram analisados, sobretudo os que traduzem ações criminosas de funcionários em conclusão, importa ter alguma cautela quanto a eventuais explicações que associem maiores tendências para que as ações em grupo permitam ocultar os crimes por algum tempo, alongando assim a sua prática no tempo. Este será portanto também um elemento que carece de dados mais amplos e consistentes que permitam perceber a existência dessa eventual tendência. Ainda assim, os elementos colhidos suscitam uma leitura no sentido de algumas práticas serem detetadas logo após a sua ocorrência, enquanto outras, como se viu, tendem a alongar-se no tempo, permitindo dessa forma que o ou os mesmos autores as possam repetir.

No entanto, os elementos colhidos apresentam alguma consistência em torno da possibilidade de as opções por este tipo de práticas por parte dos funcionários, quer quando em atuações em grupo, quer em atuações individuais, independentemente de o fazerem isoladamente ou de modo contínuo ao longo do tempo, traduzirem tendencialmente o acesso ilícito a dinheiro. De facto e independentemente do tipo de crime que se considere, nomeadamente a corrupção passiva e o peculato, que como vimos são os mais frequentemente punidos, a grande maioria das ações que lhes deram forma consubstanciaram-se no acesso e apropriação de montantes, de ordem muito diversa, de dinheiro. Este elemento, que também é suportado unanimemente pelo discurso dos entrevistados, parece suscitar a possibilidade de as áreas dos serviços públicos com funções de natureza financeira, sobretudo onde se manuseie dinheiro, e também as áreas com algum poder discricionário dos funcionários no âmbito dos procedimentos de contratação pública, de concessão de apoios e benefícios, de aprovação e licenciamento de projetos e de fiscalização sobre a sua execução, parecem estar particularmente expostas a riscos de ocorrência deste tipo de práticas criminosas, ou seja, em razão do objeto que processam e da tipologia de poder funcional que requerem, parecem configurar

áreas de oportunidade para práticas de corrupção dentro das estruturas dos serviços.

Foi trabalhada também a possibilidade de existência de uma eventual associação explicativa entre o índice salarial auferido pelos funcionários e uma maior ou menor tendência para a prática deste tipo de crimes. Todavia, os elementos colhidos a partir das decisões condenatórias quanto ao leque salarial dos funcionários condenados pela prática destes crimes, não permitem por si só apresentar leituras muito sólidas relativamente a esta eventual correlação. Admite-se no entanto que estudos que venham posteriormente a realizar-se neste âmbito permitam colher elementos mais concretos que contribuam para explicar a existência de eventuais correlações entre estas variáveis.

Foram igualmente identificados elementos, quer a partir das decisões condenatórias, quer da perceção dos entrevistados, que sugerem a possibilidade de tanto a antiguidade no exercício de funções públicas como sobretudo a antiguidade no exercício das funções onde são detetadas as práticas delituosas, poderem consubstanciar-se também como fatores de oportunidade para a ocorrência de atos desta natureza. A este propósito e como elemento adicional que ajude a sustentar esta leitura, importa referir que os acórdãos condenatórios analisados revelam a inexistência de praticas criminosas detetadas durante o primeiro ano do exercício de funções públicas. Para lá de se apresentar concordante com a leitura já enunciada, este elemento suscita igualmente a possibilidade de os novos funcionários dos serviços terem alguma dificuldade para perceber e explorar as oportunidades para a prática de crimes durante os primeiros anos de serviços, particularmente durante o primeiro, por não serem ainda conhecedores das suas funções, nem do modo de funcionamento dos serviços ou ainda porque possam estar em período experimental ou probatório, o que pode traduzir-se por não estarem ainda na posse integral de todos os poderes funcionais associados ao desempenho de funções. Porém esta possibilidade explicativa requer igualmente um maior aprofundamento em termos de estudos futuros.

Se olharmos agora para a forma como os crimes parecem ser detetados, os resultados colhidos, sobretudo a partir dos casos em que essa informação se encontra disponibilizada, apontam para situações de deteção no âmbito de ações de conferência realizadas pelos próprios serviços sobre os procedimentos, ou seja de ações de controlo interno, pela sinalização da ausência de verbas cobradas e

também da deteção de irregularidades praticadas pelos funcionários no âmbito das suas funções, fatores que remetem igualmente para a ação dos mecanismos de controlo interno. Foi ainda identificado um conjunto residual de procedimentos criminais que tiveram origem a partir de denúncias. Apesar de os dados relativos a estes indicadores se apresentarem particularmente exíguos, o que inviabiliza a sustentação de qualquer possibilidade explicativa mais concreta, eles suscitam no entanto algumas pistas de reflexão e eventual exploração através de estudos mais concretos acerca das formas de início dos procedimentos criminais. Referimo-nos concretamente à importância e à necessidade de existência de medidas de controlo interno eficazes nas próprias organizações como forma de reduzir as margens de oportunidade que se desenhem no âmbito da ação da atividade dos funcionários. Referimo-nos igualmente à necessidade de se desenvolverem trabalhos de aprofundamento sobre as tipologias de denúncia e eventualmente sobre o seu potencial para permitir o acesso às provas dos crimes.

Importa ainda deixar uma referência aos crimes praticados unicamente pelos utentes dos serviços públicos, relativamente aos quais e a partir dos dados colhidos, deve registar-se que os funcionários que os detetaram e reportaram apresentaram dessa forma uma atuação conforme com os normativos existentes. Aliás, esta situação de reporte dos crimes identificados ou sinalizados é igualmente referida pelos entrevistados quanto aos crimes de detetam no exercício das suas funções. A conjugação destes elementos permite sustentar a leitura de que estas atuações dos funcionários são concordantes com as normas estabelecidas relativamente à deteção de sinais de ocorrência de crime. Neste sentido e no âmbito do modelo teórico de análise que nos propusemos trabalhar, julgamos poder assumir que, neste particular das ações delituosas de corrupção praticadas unicamente pelos utentes dos serviços públicos, a reação de denúncia realizada pelos funcionários que as detetem ou sinalizem se apresentem formalmente adequadas, sendo nessa medida ações no plano formal.

Foram ainda colhidos elementos relativamente às perceções evidenciadas pelos entrevistados quanto à necessidade de introdução de eventuais alterações de funcionamento dos serviços administrativos, de modo a reduzir as oportunidades para este tipo de práticas e também para incrementar a eficácia do sistema judicial na aplicação de sanções sobre estes crimes. Os elementos apurados revelam, quanto à vertente da redução da oportunidades, a necessidade de introdução de

melhorias na eficácia dos planos de prevenção de riscos de corrupção, na uniformização de procedimentos e na produção de manuais de boas práticas ou ainda na melhoria da eficácia dos mecanismos de controlo. Relativamente à melhoria da eficácia do sistema judicial, os entrevistados revelaram a necessidade de se promoverem melhorias ao nível da formação técnica dos operadores da justiça para este tipo de crimes, a introdução de medidas que permitam uma maior celeridade processual e sobre o próprio modelo judicial existente. Os entrevistados evidenciaram igualmente a perceção de que o número de condenações por prática deste tipo de crimes é reduzido, apesar de, como vimos anteriormente, terem também verbalizado que a dimensão real do problema aparenta ser inferior à que se possa aferir do discurso e da perceção social que subsiste na sociedade portuguesa.

Finalmente e quanto à tipologia de fatores que ajudam a explicar a ocorrência destes crimes, importa verificar, de acordo com os elementos colhidos partir dos entrevistados, que esses fatores podem ser agrupados segundo três vertentes. Uma associada à organização (fatores organizacionais), outra associada ao perfil dos funcionários (fatores subjetivos) e fatores de ordem cultural, social e económica, externos à organização e ao funcionamento dos serviços bem como ao perfil dos funcionários (fatores de contexto). Não podemos deixar de associar esta segmentação de fatores com os traços que caracterizam o modelo explicativo da fraude a que recorremos como base de produção do modelo de análise que edificámos para a realização deste estudo.

Relativamente a este modelo de análise, parece-nos que os sinais que foram colhidos, cujos principais traços aqui procuramos ler de uma forma objetiva, permitem sustentar com alguma razoabilidade a possibilidade de as práticas de corrupção praticadas pelos funcionários dos serviços da administração pública no exercício das suas funções traduzirem informalidades, no sentido de contrariarem o funcionamento regular dos serviços. Por outro lado, esse tipo de práticas parece poder derivar sobretudo da ação individual dos funcionários. Deste modo admitimos que este conjunto de dados se apresente concordante com o pressuposto que traçamos aquando da definição e apresentação do próprio modelo de análise, ou seja que as práticas de crimes nas organizações públicas ocorrem no plano informal e tendem a associar-se a funcionários em atuação individual.



Todavia, importa não deixar de reforçar que, apesar de denotarem as tendências apresentadas e descritas, alguns dos elementos colhidos, como fomos referindo, suscitarem a necessidade de serem objeto de maior aprofundamento através da realização de estudos nesse sentido.

## **PARTE V**

### **CONCLUSÕES**



## **13 – Conclusões**

Abeiramo-nos da finalização deste estudo, através do qual trabalhámos a problemática da corrupção, particularmente ao nível do funcionamento dos serviços públicos. Ao longo das páginas anteriores e com a profundidade e atualidade possível, procurámos descrever aqueles que parecem ser os principais elementos conhecidos ao nível da sistematização teórica explicativa e compreensiva da questão. A partir desse quadro, descrevemos igualmente o propósito que nos moveu para a concretização do projeto, os resultados que colhemos e que nos ajudam a compreender o problema nas organizações públicas portuguesas a partir dos principais componentes teóricos que o integram.

Começámos por ver como o problema parece estar a evoluir no contexto do processo de globalização que atravessamos e, nesse âmbito, procurámos salientar a importância de se escapar à tentação de se aplicarem medidas para o seu controlo que não se alicercem nos elementos do contexto que caracterizem o problema onde ele subsiste, sob pena de serem menos eficazes, ou de serem mesmo de todo ineficazes, justamente por desconhecerem e desconsiderarem esses elementos próprios do objeto a que concretamente se destinam.

De modo um pouco mais concreto, vimos que as dinâmicas da globalização apresentam potenciais elevados para favorecer o crescimento e a sofisticação do problema das práticas de corrupção. Por isso, a comunidade internacional, designadamente através de organizações como a ONU, a OCDE, o Banco Mundial e o Conselho da Europa, têm vindo a adotar um conjunto de medidas de cooperação internacional, especificamente no âmbito da corrupção, de modo a permitir a criação de mecanismos e adoção de instrumentos que melhorem a entreaajuda entre os Estados no controlo da corrupção, não obstante a necessidade de, como se referiu, esses instrumentos terem de ser adaptados relativamente às características próprias do problema no contexto próprio de cada Estado ou de cada região do globo.

Vimos também que a corrupção é um problema transversal a todos os países e a todos os tempos, sendo porventura um dos problemas que apresenta o risco de

acompanhar toda a existência da espécie humana, apesar de apenas nas décadas mais recentes se ter tornado num problema mais visível e de maior importância, com um espaço próprio na agenda social e política das sociedades, o que tem resultado sobretudo dos efeitos de uma particular exposição mediática realizada essencialmente a partir de escândalos maioritariamente associados à corrupção política. Esta mediatização é importante na medida em que contribui para o processo de tomada de consciência relativamente ao problema. A mediatização coloca a questão na agenda social e, nessa medida, tem um efeito importante enquanto contributo para a criação de estratégias e de instrumentos para o controlar.

Pareceu-nos igualmente importante apresentar uma análise, ainda que breve, acerca da dimensão conhecida que o problema apresenta em Portugal, e da sua evolução ao longo dos últimos dez anos quanto aos crimes que compreendem a noção de corrupção. Relativamente a esta vertente, os dados apresentados mostram que a dimensão conhecida do fenómeno – o número de casos tratados pelo sistema de justiça – não tem apresentado grandes oscilações ao longo da última década. Todavia a extrapolação destes elementos para a realidade efetiva do fenómeno deve ser sempre relativizada uma vez que, como vimos também, estamos perante uma tipologia de delito que tende a apresentar uma dimensão considerável de “*cifras negras*”.

Ainda ao nível da expressão do problema, agora já na vertente das perceções, procurámos também perceber, a partir dos índices de perceção social da corrupção, como tem evoluído a posição de Portugal no contexto do conjunto de países da União Europeia. Os elementos colhidos da análise comparativa realizada permitem-nos perceber que se registam valores muito próximos dos valores médios que têm sido registados no conjunto de países com os quais partilhamos o mesmo espaço geográfico e padrão de valores essenciais.

Fizemos igualmente uma breve pesquisa e análise de conhecimento das medidas de controlo da corrupção previstas nos programas dos sucessivos governos constitucionais. Elas permitem verificar a existência de preocupações transversais quanto à importância e à necessidade da procura de soluções para o problema, designadamente através da criação de medidas capazes de contribuir para a sua redução, designadamente quanto à corrupção administrativa. Relativamente a este ponto suscita-se a possibilidade de, num âmbito distinto de abordagem desta



problemática, particularmente ao nível dos estudos de avaliação das políticas públicas, poderem vir a ser realizados trabalhos que mostrem as medidas que em concreto decorreram de tais propostas governativas, e quais os resultados práticos que lograram alcançar.

Por outro lado, foi igualmente necessário recordar que a corrupção é um problema que existe ou pode existir a todos os níveis da organização do Estado. Desde logo, ao nível do Governo, onde podemos falar de corrupção política ou grande corrupção, por referência aos valores, geralmente de grande expressão, que tendem naturalmente a estar associados aos custos dos programas de políticas públicas definidos e lançados pelos Governos. Falamos também de corrupção ao nível dos serviços da Administração Pública, que, na sua função de executores desses programas delineados pelos Governos, têm uma ação e um controlo direto sobre os cidadãos e a sociedade. A este nível, falamos de corrupção administrativa ou pequena corrupção, na medida em que em regra se associa aos procedimentos administrativos e se traduz por trocas corruptas de menor valor, sobretudo se comparados com os valores associados aos programas de políticas públicas lançados pelos Governos.

E foi justamente ao nível da corrupção administrativa que nos focámos particularmente neste estudo. Procurámos mostrar como está estruturado todo o sistema de controlo sobre o funcionamento dos serviços da Administração Pública, complementando essa verificação com os mecanismos existentes para prevenir e reprimir a corrupção. Vimos alguns dos principais fatores que explicam e contextualizam o problema, e admitimos a possibilidade de, à luz de um conjunto alargado de referências e modelos teóricos já sedimentados, quer em relação à problemática da corrupção, quer quanto à vertente da organização e funcionamento dos serviços da administração pública, existirem estruturas de oportunidade que permitem que os funcionários as explorem de modo a praticar atos que consubstanciam ou possam consubstanciar a noção de corrupção. E foi visto igualmente como, através dessas práticas, esses funcionários retiram dividendos associados a interesses particulares, seus ou de terceiros, em detrimento dos interesses dos serviços e, em sentido mais amplo, dos interesses de toda a sociedade, os quais, por princípio, devem ser assegurados e salvaguardados pelas organizações públicas e, correlativamente, por esses mesmos funcionários.

Animados por este projecto fomos em busca de um modelo teórico que nos permitisse confirmar que as oportunidades para as práticas de corrupção nas organizações da Administração Pública existem e, em caso positivo, como e de que modo se caracterizam. Vimos neste particular que o modelo mais ajustado para perceber a existência e procurar caracterizar essas oportunidades deriva da conjugação dos quadros teóricos explicativos da fraude e das trocas corruptas, conjuntamente com as dimensões formal e informal, e individual e grupal, próprias do modo de execução dos procedimentos administrativos e das relações que os funcionários estabelecem entre si dentro das organizações.

Depois e já na posse desse modelo de análise, fomos para o terreno procurar dados e elementos que, de modo claro e objetivo, nos permitissem confirmar a existência de tais oportunidades e possibilitassem o conhecimento de alguns dos traços que as caracterizam.

Como mostrámos de modo mais detalhado no capítulo anterior, onde fizemos a análise e leitura dos resultados do trabalho de campo, julgamos ser de destacar fundamentalmente que, como pressupúnhamos na nossa hipótese de trabalho, os elementos apurados permitem sustentar, com alguma consistência, que a corrupção, entendida como todo o ato que corresponde ao conceito que foi operacionalizado, acontece porque a dinâmica de organização e funcionamento dos serviços públicos gera ou propicia oportunidades que o permitem. Todavia os mesmo elementos também permitem sustentar que a opção por este tipo de práticas é igualmente resultante de uma opção do próprio funcionário.

De modo mais concreto e sem nos querermos repetir quanto ao que já foi verificado nos pontos anteriores, os elementos colhidos permitem caracterizar alguns dos traços que parecem estar associados às práticas de corrupção nos serviços da administração pública portuguesa. Assim verificámos que essas práticas traduzem essencialmente crimes de peculato e corrupção, com sinais de uma prevalência do primeiro dos crimes. Este elemento suscita a explicação de ser mais frequente a prática de delitos associados à apropriação indevida de bens e valores pertencentes ou à guarda dos serviços do que dos delitos decorrentes de práticas de corrupção com os utentes dos serviços.

Por outro lado, os dados colhidos indicam que estes crimes são tendencialmente praticados individualmente pelos funcionários, com indícios de alguma prevalência

do género masculino sobre o feminino, envolvendo em regra o acesso a dinheiro e através de ações que se vão sucedendo no tempo até ao momento da sua deteção. De fato, tanto nas práticas de peculato como de corrupção que foram estudadas, na maioria dos casos esteve em causa o acesso e apropriação indevida de dinheiro. No peculato, uma apropriação indevida de dinheiro pertencente ou à guarda dos serviços e, na corrupção, a aceitação indevida de dinheiro entregue por utentes dos serviços a troco de decisões administrativas que lhes fossem favoráveis. Destas duas tipologias de crime, as práticas de peculato são as que denotam sinais de serem mais propícias a alongarem-se no tempo, facto a que não serão estranhas as atuações individuais, por mais facilmente permitirem controlar todo o processo de concretização dos delitos.

Os resultados permitiram igualmente a identificação de áreas das estruturas orgânicas dos serviços mais expostas a riscos. Em correlação com os resultados referidos anteriormente, as áreas mais expostas a riscos são aquelas onde exista e se manuseie dinheiro, como tesourarias e também áreas que impliquem o desenvolvimento de funções com poder discricionário associado, como os procedimentos de contratação pública para aquisição de bens e serviços e também da concessão de subsídios.

Para lá destes fatores, importa referir que também a antiguidade no exercício de funções públicas, e sobretudo no exercício dessas funções nas áreas ou nos departamentos orgânicos onde os funcionários acabam por praticar os crimes, parece ser igualmente um elemento de risco. Aliás, em aparente correlação com este elemento, os dados apurados parecem denotar tendências de abstenção de práticas de crimes durante o primeiro ano do exercício de funções públicas, o que poderá ficar a dever-se a um eventual desconhecimento mais aprofundado do funcionamento efetivo dos serviços, ou por falta de oportunidade para que tal suceda, ou porventura por ambas as possibilidades.

Para lá destes elementos, foram identificados outros fatores que poderão contribuir para a explicação das oportunidades para a prática deste tipo de delitos. Contudo, como fomos referindo, sobretudo se tivermos em consideração a dimensão do universo de casos que nos foi disponibilizado para trabalhar, eles apresentam alguma fragilidade de sustentação, requerendo por isso a eventual realização de estudos complementares que permitam o aprofundamento de um modo mais consistente. Falamos neste particular dos resultados quanto à prevalência de

género, bem como quanto à incidência por nível hierárquico que foi considerado. Para lá da necessidade de um número mais alargado de casos a analisar, a verificação de resultados relativos a estas vertentes carece de um enquadramento com a estrutura social e hierárquica dos próprios serviços públicos, o que configura uma possibilidade a ser explorada em eventuais estudos futuros.

Todavia julgamos ser importante referir que, de acordo com a perceção evidenciada pelos entrevistados, a dimensão real do fenómeno da corrupção aparenta ser inferior à que é estimada a partir da perceção social da generalidade das pessoas. Por outro lado, os mesmos entrevistados, referem também que a permeabilidade dos serviços públicos para a ocorrência deste tipo de delitos tem vindo a denotar sinais de redução, mesmo considerando que os mecanismos de controlo interno existentes nas estruturas dos serviços da Administração Pública, pela forma como são executados, denotam alguma incapacidade para detetar e dissuadir as práticas de corrupção. Não obstante e apesar desta perceção, importa referir alguns dos casos que analisamos foram detetados através de mecanismos de controlo interno sobre os procedimentos administrativos.

Subsiste ainda um fator que a bibliografia consultada já mencionava e que os resultados colhidos de certa forma parecem confirmar, que se refere à capacidade de decisão do funcionário para a prática do crime. Esse parece ser, de entre todos, o elemento central no contexto da prática do ato. Por mais evidente que se apresente a oportunidade, o crime apenas terá lugar se o funcionário tomar uma decisão nesse sentido. Todavia, não é menos verdade que, independentemente da sua vontade, o crime apenas ocorrerá se existir a oportunidade para a sua concretização. E, ao nível da gestão dos serviços públicos, este elemento parece-nos ser central.

O gestor, ou aquele que dirige os destinos de uma organização – leia-se entidade da administração pública – não tem, nem poderá ter, qualquer capacidade para alterar a disponibilidade, ou seja o perfil, o quadro de valores ou as motivações dos funcionários para a prática de crimes no âmbito das suas funções. Todavia, ele deve ter a capacidade para criar condições que permitam a identificação das áreas e zonas expostas a riscos, ou seja onde existam ou possam existir oportunidades passíveis de ser exploradas pelos funcionários para a prática de crimes, e em função da identificação e caracterização dessas zonas de oportunidade, antecipar e lançar as medidas necessárias e suficientes que contribuam para a sua redução ou,

se possível, para a sua eliminação. Os entrevistados referem o potencial positivo que, nesta vertente, possa estar associado à criação e adoção, pelos serviços, de medidas como a uniformização de procedimentos, a existência de manuais de boas práticas e a melhoria da eficácia dos planos de prevenção de riscos de corrupção, recomendados pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

A pesquisa realizada deixa-nos com a percepção que esta é uma área de estudo relevante no âmbito da Gestão e Administração Pública, que requer um maior aprofundamento e cuidado, na medida em que, como referimos anteriormente, só o conhecimento e caracterização dos fatores de oportunidade parece passível de permitir o desenvolvimento e adoção de medidas adequadas e ajustadas à prevenção da ocorrência destas práticas delituosas que desvirtuam todos os pressupostos e o sentido da ação dos serviços da Administração Pública. A adoção de medidas com propósitos desta natureza será um contributo com potencial para incrementar os índices de eficácia, eficiência e de qualidade do serviço público que prestam aos cidadãos e à sociedade.

Medidas desta natureza, que permitam identificar e antecipar as oportunidades e prevenir os riscos que lhes podem estar associados, representam também potenciais efeitos positivos a nível da redução dos custos de funcionamento da Administração Pública, para lá de, enquanto instrumentos de gestão, representarem sinais com capacidade para incrementar a confiança dos cidadãos nos serviços que lhe são destinados, e promover a imagem dos serviços e da Administração Pública no seu todo.



## Bibliografia

- Acemoglu, D. & T. Verdier (2000). The choice between market failures and corruption. *American Economic Review*, (90): 194-211;
- ACFE (2012). *Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2012 global fraud study*. Austin: Association of Certified Fraud Examiners;
- ACFE (2014). *Report to the nations on occupational fraud and abuse – 2012 global fraud study*. Austin: Association of Certified Fraud Examiners;
- Ackerman, S. (1978). *The political economy of corruption*. New York: Academic Press;
- Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press;
- Ackerman, S. (1994). Reducing bribery in the public sector. In D. Trang (ed.). (1994). *Corruption and democracy: Political institutions, processes and corruption in transition states in East-Central Europe and the former Soviet Union*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy: 21-28;
- Ackerman, S. (1996). *Redesigning the state to fight corruption: Transparency, competition and privatization*. Washington: World Bank Public Policy for the Private Sector, Note 75;
- Ackerman, S. (1996). Democracy and “grand” corruption. *International Social Science Journal*. (149): 365-380;
- Ackerman, S. (1997). *The political economy of corruption*. In K. Elliott (ed.). (1999). *Corruption and the global economy*. Washington. Institute for International Economics: 31-60;
- Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Ackerman, S. (2002). *Corrupção e governo*. Lisboa: Prefácio;
- Ackerman, S. (2004). Establishing the rule of law. In R. Rotberg (ed.). (2004). *When states fail: Causes and consequences*. New Jersey: Princeton University Press: 182-221;
- Ackerman, S. (2014). A corrupção e a promoção da boa governação, In C. Pimenta et al. (orgs.) (2014) *Percepções da fraude e da corrupção no contexto português*. V.N. Famalicão, Húmus / OBEGEF :15-30;
- Ackerman, S. & A. Stone (1996). *The costs of corruption for private business: Evidence from world bank surveys*. Washington: World Bank Private setor Development;
- Ades, A. & R. di Tella (1995). *Competition and corruption*. Oxford. Institute of Economics and Statistics Discussion Paper 169;
- Ades, A. & R. di Tella (1996). *The Cause and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions*. In IDS Bulletin. 27(2): 6-11;
- Ades, A. & R. di Tella (1997a). National champions of corruption: Some unpleasant interventionist arithmetic. In *The Economic Journal*. (107): 1023-1042;
- Ades, A. & R. di Tella (1997b). The new economics of corruption: A survey and some new results. In *Political Studies*. (45): 496-515;
- Alatas, S. (1990). *Corruption: Its Nature, Causes and Function*. Avebury: Aldershot;

- Alam, S. (1995). A theory of limits on corruption and some applications. In *Kyklos*. (46): 419-435;
- Alesina, A. & B. Weder (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid?. *American Economic Review*. 92: 1126-1137;
- Allinson, R. (2008). The foundations of business ethics. in Minkes & Minkes (2008) *Corporate and white-collar crime*. London. Sage: 81-101;
- Amaral, F. (1985). *Uma solução para Portugal*. Lisboa: Publicações Europa-América;
- Amaral, F. (2010). *Curso de direito administrativo*, Vol. 1. Coimbra: Almedina;
- Amaro F. (2006). Métodos e técnicas de investigação qualitativa, in M. Martins, (org.) (2006), *Comunicação e marketing político – contributos pedagógicos*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa: 161 - 176;
- Amundsen, I., T. Sissener & T. Soreide (2000). *Research on Corruption - A policy oriented survey*, Chr.Michelsen Institute (CMI) & Norwegian of International Affairs (NUPI), Bergen;
- Andvig, J. & K. Moene (1990). How Corruption May Corrupt, In *Journal of Economic Behavior and Organization*. (13): 63-76;
- Anechiaro, F. & J. Jacobs (1996). *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press;
- Arana, J. (2003). O quadro das reformas administrativas. In J. Mozzicafreddo; J. Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*. Oeiras: Celta: 125-142;
- Araújo, J. (1998). *Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido*. Comunicação apresentada no 1º Encontro INA – a Avaliação da Administração Pública, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- Avgerou, C. & G. Walsham (eds.). (2000). Information technology, information systems and public sector accountability. in C. Avgerou & G. Walsham (eds.) (2000). *Information technology in context: Studies from the perspective of developing countries*. Ashgate: Aldershot;
- Baksi, S., P. Bose & M. Pandey (2009). The impact of liberalization on bureaucratic corruption. In *Journal of Economic Behavior & Organization*. (72): 214-224;
- Balafoutas, L. (2011). Public beliefs and corruption in a repeated psychological game. In *Journal of Economic Behavior & Organization*. (78): 51-59;
- Baldwin, R. (1987). Why accountability?. In *British Journal of Criminology*. 27(1): 97-117;
- Banco Mundial (1997a). *The state in a changing world: World development report 1997*. Oxford: Oxford University Press;
- Banco Mundial (1997b). *Helping countries combat corruption: The role of the world bank*. Washington: Poverty Reduction and Economic Management Network;
- Banco Mundial (1998). *Uganda: Recommendations for strengthening the anti-corruption program*. Cambridge: National Bureau of Economic Research Working Paper 6030;
- Banco Mundial (2000). *Reforming public institutions and strengthening governance: A world bank strategy*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development;
- Banco Mundial (2003). *Combating corruption in Indonesia: Enhancing accountability for development*. Washington: World Bank;
- Banco Mundial (2004). *World development report: Making services work for poor people*, Washington: World Bank;

- Banco Mundial (2007). *Strengthening world bank group engagement on governance and anticorruption*. Washington: World Bank;
- Banco Mundial (2008). *Governance Matters 2008 – indicadores de governança 1996 – 2007*. Washington: World Bank Institute; in: [http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Brochure\\_por.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Brochure_por.pdf); - consultado em 15 de janeiro de 2014;
- Banco Mundial (2013). *Worldwide governance indicators – Country data report for Portugal, 1996-2012*. Washington: World Bank, in: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c180.pdf>; - consultado em 15 de janeiro de 2015;
- Banco Mundial (2014). *Worldwide governance indicators*. Washington: World Bank, in: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; - consultado em 15 de janeiro de 2015;
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: A review of the issues. In *Journal of Economic Literatures*. (35): 1320-1346;
- Bardhan, P. (2000). Understanding underdevelopment: Challenges for institutional economics from the point of view of poor countries. In *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. (156): 216-235;
- Bardin, L. (1991). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70;
- Barr, A., M. Lindelow & P. Serneels. (2009). Corruption in public service delivery: an experimental analysis. In *Journal of Economic Behavior & Organization*. (72): 225-239;
- Baudrillard, J. (1995). *A sociedade de consumo*. Lisboa: Edições Setenta;
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. In *The Journal of Political Economy*. 76(2): 169-217;
- Becker, G. (1983). An economic theory of competition between pressure groups for political influence. In *Quarterly Journal of Economics*. (98): 893-921;
- Becker, G. & G. Stigler (1974). Law enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers. In *The Journal of Legal Studies*. 3(1): 1-18;
- Bell, J. (1997). *Como realizar um projecto de investigação*, Gradiva, Lisboa;
- Bellamy, C. & J. Taylor (1998). *Governing in the information age*. Buckingham: Open University Press;
- Bengoa, M. & B. Sanchez-Robles (2003). Foreign direct investment, economic freedom and growth: New evidence from Latin America. In *European Journal of Political Economy*. (19): 529-545;
- Benjamin, W. (1991). *Écrits français*. Paris: Gallimard;
- Bigsten, A. & K. Moene (1996). Growth and rent dissipation – The case of Kenia. In *Journal of African Economics*. (5): 177-198;
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da administração*. Lisboa: Universidade Aberta;
- Bilhim, J. (2002). *Questões atuais de gestão de recursos humanos*. Lisboa: ISCSP;
- Bilhim, J. (2004). *Teoria organizacional – estruturas e pessoas*. Lisboa: ISCSP;
- Bilhim, J. (2007). *Gestão estratégicas de recursos humanos*. Lisboa: ISCSP;
- Bilhim, J. (2014). As práticas dos gestores públicos em Portugal e os Códigos de Ética. In *Seqüência*. (69): 61-82;

- Bjornskov, C. (2003). *Corruption and Social Capital*, working paper 03-13, Aarhus School of Business, Aarhus;
- Blainey, G. (2010). *Uma muito breve história do Mundo*. Lisboa: Publicações Dom Quixote;
- Bliss, C. & R. di Tella (1997). Does Competition Kill Corruption?. In *Journal of Political Economy*. 105(5): 1001-1023;
- Blundo, G. (org.) (2000). *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris, Presses Universitaires de France;
- Bo Dal, E. & M. Rossi (2007). Corruption and efficiency: Theory and evidence from electric utilities. In *Journal of Public Economics*. (91): 939-969;
- Bose, G. (2004). Bureaucratic delays and bribe-taking. In *Journal of Economic Behavior & Organization*. (54): 313-320;
- Braithwaite, J. (1998). Communal and exchange trust norms: Their value base and relevance to institutional trust. In V. Braithwaite, J. & M. Levi (eds.) (1998), *Institutionalizing distrust, enculturating trust*, New York, Russell Sage Foundation: 343-375;
- Braithwaite, J. & M. Levi (1998). *Institutionalizing distrust, enculturating trust*, New York, Russell Sage Foundation;
- Broadman, H.G. & F. Recanatini (2000). *Seeds of corruption: Do market institutions matter?*. World Bank Policy Research Working Paper 2368. Washington: World Bank;
- Brunetti, A. & B. Weder (2001). A free press is bad news for corruption. In *Journal of Public Economics*. (87): 1801-1824;
- Burke, R., E. Tomlinson & C. Cooper (2011). *Crime and corruption in organizations: why it occurs and what to do about it – psychological and behavioral aspects of risk series*. Farnham: Gower Publishing, Ltd;
- Burke, R. (2011). Show me the money. In R. Burke, E. Tomlinson & C. Cooper (2011). *Crime and corruption in organizations: why it occurs and what to do about it – Psychological and behavioral aspects of risk series*. Farnham :Gower Publishing, Ltd: 69-95;
- Cabral, J. (2002). A administração pública e a corrupção. In Juan Olivé. (org.) (2002). *Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa – Vol. III - Fraude e corrupción en la administración pública*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 105-120;
- Caetano. M (1959). *Curso de ciência política e direito constitucional*. Vol.1. Coimbra: Coimbra Editora;
- Calado. A. (2013). *Corrupção processada em Portugal. Cifras negras*. Porto: HÚMUS / Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF). Working paper 25; <http://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/wp025.pdf>; - consultado em 12 de outubro de 2014;
- Caliyurt, K. & S. Idowu (Edti.s) (2012). *Emerging fraud: Fraud cases from emerging economies*. New York: Springer;
- Campos, N. & F. Giovannoni (2007). Lobbying, Corruption and Political Influence. In *Public Choice* 131(1): 1-21;
- Campos, N. (2009). *In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?*. Bergen: Chr. Michelsen Institute - Anti-Corruption Resource Center;
- Carapeto, C. & F. Fonseca (2006). *Administração pública – modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo;
- Carmo, H. & M. Ferreira (1998). *Metodologia da investigação – guia para auto-aprendizagem*, Lisboa: Universidade Aberta;

- Carrol, J. (1978). A psychological approach to deterrence: The Evaluation of crime opportunities. In *Journal of Personality and Social Psychology*. 36(12): 1512-1520;
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública – a procura de novos modelos de gestão*, Lisboa: ISCSP;
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e reforma administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento em Administração Pública. Lisboa: ISCSP;
- Casal, A. (2005). *Entre a dádiva e a mercadoria – ensaio de antropologia económica*. Lisboa: Edição do autor;
- Castells, M. (1977). *The urban question: A marxist approach*. London: Edward Arnold;
- Castells, M. (1983). *The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements*. London: Edward Arnold;
- Castells, M. (2002). *A sociedade em rede – A era da informação: Economia, sociedade e cultura*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- Castells, M., (2004). *A galáxia da internet: Reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- Caupers, J. (2009). *Introdução ao direito administrativo*. Lisboa: Âncora editora;
- Cavill, S. & M. Sohail. (2007). *Accountability arrangements to combat corruption – Literature review*. Leicester: Loughborough University - Water, Engineering and Development Center;
- Chiavenato, I. (1983). *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. São Paulo: McGraw-Hill;
- Chossudovsky, M. (1996). La corruption à l'assaut des Etats. Comment les mafias gangrènent l'économie mondiale. In *Le Monde Diplomatique*. (12): 24-25 ; acessível em <http://www.monde-diplomatique.fr/1996/12/CHOSSUDOVSKY/7464> - consultado em 12 de janeiro de 2013;
- Clark, D. (1985). *Dirigisme in an Asian City-State: Hong Kong's ICAC*, Paper presented at the Thirteenth World Congress. Paris: International Political Science Association;
- Clarke, G. & X.C. Lixin, (2002). *Ownership, competition and corruption: Bribe takers versus bribe payers*. World Bank Working Paper 2783: Washington: World Bank;
- Cloward, R. & L. Ohlin (1960). *Delinquency and opportunity: A theory of delinquent gangs*. New York: Free Press;
- Colazingari, S. & S. Ackerman (1998). Corruption in a paternalistic democracy: Lessons from Italy for Latin America. In *Political Science Quarterly*. 113 (3): 447-470;
- Comissão Europeia (2014). *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Relatório anticorrupção da EU, COM(2014) 38*, Bruxelas: União Europeia; acessível em [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pt.pdf); consultados em 13 de abril de 2014;
- Comissão Europeia (2014 a). *Summaries of the national chapters from the European Anti-Corruption Report – Memo 14/67*. Brussels: European Commission; disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-67 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm) - consultado em 13 de abril de 2014;
- Comissão Técnica do PRACE (2006). *Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado)*. Lisboa: Comissão Técnica do PRACE;
- Conselho de Prevenção da Corrupção (2014). *Relatório de atividades 2013*, Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção; acessível em

- [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel\\_Actv\\_CPC\\_2013.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2013.pdf) -  
consultado em 29 de junho de 2014;
- Conselho de Prevenção da Corrupção (2013). *Relatório de atividades 2012*, Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção; acessível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel\\_Actv\\_CPC\\_2012.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2012.pdf) -  
consultado em 29 de junho de 2014;
- Conselho de Prevenção da Corrupção (2012). *Relatório de actividades 2011*, Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção; acessível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel\\_Actv\\_CPC\\_2011.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2011.pdf) -  
consultado em 29 de junho de 2014;
- Conselho de Prevenção da Corrupção (2011). *Relatório de actividades 2010*, Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção; disponível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel\\_Actv\\_CPC\\_2010.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2010.pdf) -  
consultado em 29 de junho de 2014;
- Conselho de Prevenção da Corrupção (2010). *Relatório de actividades 2009*, Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção; acessível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel\\_Actv\\_CPC\\_2009.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2009.pdf) -  
consultado em 29 de junho de 2014;
- Coolidge, J. & S. Ackerman (1997). *High-Level rent seeking and corruption in african regimes: Theory and cases*. World Bank Policy Research Working Paper 1780. Washington: World Bank;
- Cooper, J., L. Brady, O. Hidalgo-Hardeman, A. Hyde, K. Naff, H. White (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers;
- Corte-Real, I., K. Nomden, M. Kelly, F. Petiteville (2000). *Administration in transition: Modernisation of public administration in four countries: Portugal, the Netherlands; Ireland and France*, Maastricht: European Institute of Public Administration;
- Costa, P. (2014). *O Tribunal de Contas e a boa governança – contributo para uma reforma do controlo financeiro externo de Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora;
- Cotton, A. & K. Taylor (2000). *Services for the urban poor*. Leicester: Loughborough University - Water, Engineering and Development Center;
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press;
- Crozier, M. & E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Editions de Seuil;
- Cunha, D. (2011). *A reforma legislativa em matéria de corrupção – Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de setembro e 41/2010, de 3 de setembro*, Coimbra: Coimbra Editora;
- Cunha, I. & E. Serrano (org.s) (2014) *Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas mediáticos, e enquadramentos legais*, Lisboa: Aletheia Editores;
- Cusson, M. (2006). *Criminologia*. Lisboa: Casa das letras;
- Das, J., & Dirienzo, C. (2009). The nonlinear impact of globalization on corruption. In *The International Journal of Business and Finance Research*, 3 (2): 33-46
- Davin, J. (2002). Branqueamento de capitais e a corrupção: Aspectos práticos. In Juan Olivé (org.) (2002). *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa – Vol. II - Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 229-258;
- Davin, J. & E. Simões (2002). Corrupção na administração pública portuguesa: Áreas críticas, algumas tipologias e sugestões terapêuticas. In Juan Olivé. (org.) (2002).

- Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa – Vol. III - Fraude e corrupción en la administración pública.* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 283-302;
- De Speville, B. (1997). *Hong Kong: Policy initiatives against corruption.* Paris: OECD Development Center;
- De Speville, B., (1997). *The experience of Hong Kong in combating corruption*". In R. Stapenhurst & S. Kpundeh (eds.). (1997). *Fighting corruption: Lessons of experience.* EDI Seminar Series. Washington: World Bank;
- Devas, N, P. Amis, J. Beall, U. Grant, D. Mitlin, C. Rakodi & D. Satterthwaite (2001). *Urban governance and poverty: Lessons from a study of ten cities in south - A policy briefing paper for donors, government and practitioners.* Birmingham: University of Birmingham;
- Dias, F. & M. Andrade (1984). *Criminologia – o homem delinvente e a sociedade criminógena.* Coimbra: Coimbra Editora, Lda;
- Djankov, S. & P. Murrell (2002). Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey. In *Journal of Economic Literature - American Economic Association.* 40(3): 739-792;
- Di Tella, R. & E. Schargrodsky (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. In *Journal of Law and Economics.* (46): 269-292;
- Dilulio, J, G. Garvey & D. Kettl (1993). *Improving government performance: An owner's manual.* Washington: The Brookings Institution;
- Doig, A. (1984). *Corruption and misconduct in contemporary British politics.* Harmondsworth: Penguin;
- Doig, A. (1995). Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?. In *Public Administration and Development.* (15): 151-165;
- Doig, A. (1997). Good government and sustainable anti-corruption strategies. A role for independent anti-corruption agencies?. In R. Stapenhurst & S.J. Kpundeh (eds.) (1997). *Fighting corruption: Lessons of experience.* EDI Seminar Series. Washington: World Bank;
- Doig, A. & S. Mclvor (2003). The National Integrity System: Assessing corruption and reform. In *Public Administration and Development,* (23): 317-332;
- Dollar, D., R. Fisman & R. Gatti (2001). Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government. In *Journal of Economic Behavior & Organization.* (46): 423-429;
- Dollar, D. & A. Kraay. (2004). Trade, growth and poverty. In *Economic Journal, Royal Economic Society,* 114 (493): 22-49;
- Durkheim, E. (1893). *De la division du travail social,* Paris : Félix Alcan ;
- Durkheim, E. (1897). *Le suicide – étude de sociologie,* Paris : Félix Alcan ;
- Ebrahim, A. (2003). Accountability in practice: Mechanisms for NGO's. In *World Development.* (31): 813-829;
- Eigen, P. (2002). Measuring and combating corruption. In *Journal of Policy Reform.* (5): 187-201;
- Elliott, K. (ed.). (1997). *Corruption and the global economy.* Washington: Institute for International Economics;

- Elliot, K. (2009). Corruption as an international policy problem. In A. Heidenheimer, M. Johnston & V. Levine. (orgs.) (2009). *Political corruption: Concepts and contexts*. New Brunswick. Transaction Publishers: 925-940;
- Esfahani, H. & M. Ramirez (2003). Institutions, infrastructures and economic growth. In *Journal of Development Economics*. (70): 443-477;
- European Commission. (2009). *Study to examine the links between organized crime and corruption – final report*. Brussels: European Commission;
- Evans, P. & J. Rausch (1995). *Bureaucratic structures and economic performance in less developed countries*. Maryland: University of Mariland. IRIS - Center for Institutional Reform and the Informal setor Working Paper 175;
- Evrenk, H. (2011). Why a clean politician supports dirty politics: a game-theoretical explanation for the persistence of political corruption. In *Journal of Economic Behavior & Organization*. (80): 498-510;
- Feld, L. & S. Voigt (2003). Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators. In *European Journal of Political Economy*. (19): 497-527;
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner, L. Fitzgerald (1996). *The New Public Management in action*. New York: Oxford University Press;
- Ferreira, M. (2002). Órgãos de controlo externo e interno e a luta contra a corrupção e a fraude. in Juan Olivé. (org.) (2002). *Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa – Vol. III - Fraude e corrupción en la administración pública*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 161-172;
- Ferreira, E. & M. Batista (1992). Práticas de corrupção na sociedade portuguesa contemporânea. In *Polícia e Justiça*. (3): 75-105;
- Ferreira, E. (1998). *Crime e insegurança em Portugal – Padrões e tendências, 1985-1996*. Oeiras: Celta Editora;
- Fisman, R. & R. Gatti, (2002). *Decentralization and corruption: evidence across countries*. In *Journal of Public Economics* (83): 325-345;
- Foddy, W. (2002). *Como perguntar – teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*, Oeiras: Celta;
- Francis, P (2003). Balancing rural poverty reduction and citizen participation: The contradictions of Uganda's decentralization program. In *World Development*. (31): 325-337;
- Friedman, T. (2005). *O mundo é plano – uma breve história do século XXI*. Lisboa. Actual editor;
- Friedman, T. (2008). *Hot, flat and crowded – Why we need a green revolution and how it can renew America*. New York. Farrar, Strauss and Giroux;
- Friedrich, C. (1989). Corruption concepts in historical perspective. In A. Heidenheimer, M. Johnston & V. Levine (orgs.) (1989), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 5.<sup>a</sup> ed. New Brunswick. Transaction Publishers: 15-24;
- Fukuyama, F. (2000). *A grande ruptura: A natureza humana e a reconstituição da ordem social*, Lisboa: Quetzal;
- Gardiner, J. (2002). Defining corruption. In A. J. Heidenheimer e M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3.<sup>a</sup> ed., New Brunswick, NJ, Transaction Publishers: 25-40;
- Gassin, R. (1988). *Criminologie*. Paris: Éditions Dalloz;
- Ghiglione, R. & B. Matalon (2001). *O inquérito – teoria e prática*. Oeiras. Celta Editora;

- Gibbons, K. (1989). Toward an attitudinal definition of corruption. In A. Heidenheimer, M. Johnston & V. Levine (orgs.). (1989). *Political corruption: A handbook*. New Brunswick. Transaction Publishers: 165-172;
- Giddens, A. (1997). *Modernidade e identidade pessoal*. Oeiras: Celta Editora;
- Giddens, A. (1999). *Para uma terceira via*. Lisboa: Editorial Presença;
- Giddens, A. (2000). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- Giglioli, P. (1996). Political corruption and the media: the Tangentopoly affair. In *International Social Science Journal*. 48(149): 381-394;
- Glynn, P., S. Kobrin, M. Naim. (1997). The globalization of corruption. In Elliott, K. (1997). *Corruption and the global economy*. Washington: Institute for International Economics: 7-27;
- Goel R. & M. Nelsom (1998). *Corruption and Government Size: Disaggregated Analysis*. In *Public Choice*. (97): 107-120;
- Goetz, A. & R. Jenkins (2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement - Institutions of Public sector Oversight in India. In *Public Management Review*. 3(3):363-383;
- Gole, J. (1999). *The role of civil society in containing corruption at the municipal level: Proceedings from the regional conference of Transparency International representative*. Budapest: Open Society Institute and Transparency International;
- Goode, W. (1972). *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional;
- Gore. A. (2006). *An inconvenient truth: The planetary emergency of global warming and what we can do about it*. Emmaus: Rodale Press;
- Goulet, D. (1989). Incentives in development. In *International Center for Integrative Studies (ICIS) Forum*, 19 (1): 94-103;
- Graaf, G., P. Von Maravic & P. Wagenaar (eds.) (2010). *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers;
- GRECO (2003). *First evaluation Round - Evaluation report on Portugal*, Strasburg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2003\)4\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2003)4_Portugal_EN.pdf) - consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2005). *First evaluation Round - Compliance report on Portugal*, Strasburg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2005\)2\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2005)2_Portugal_EN.pdf) - consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2006). *Second evaluation Round – Evaluation on Portugal*, Strasburg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)11\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)11_Portugal_EN.pdf) - consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2007). *First evaluation Round – Addendum on the compliance report on Portugal*, Strasburg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2005\)2\\_Add\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2005)2_Add_Portugal_EN.pdf) - consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2008). *Second evaluation Round - Compliance report on Portugal*, Strasburg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)2\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)2_Portugal_EN.pdf) - consultado em 16 de setembro de 2014;

- GRECO (2010a). *Second evaluation Round – Addendum on the compliance report on Portugal*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)2\\_Add\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)2_Add_Portugal_EN.pdf) - consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2010b). *Third evaluation round – Evaluation report on Portugal – Report on Portugal on Incriminations - ETS 173 and 191, GPC 2 (Theme I)*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6\\_Portugal\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_One_EN.pdf); - consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2010c). *Third evaluation round – Evaluation report on Portugal - Transparency of Party Funding (Theme II)*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6\\_Portugal\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf) – consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2012). *Third Evaluation Round – Compliance report on Portugal – “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of party funding”*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)20\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)20_Portugal_EN.pdf) – consultado em 16 de setembro de 2014;
- GRECO (2013). *Third Evaluation Round – Interim compliance report on Portugal – “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of party funding”*, Strasbourg: Council of Europe; disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18\\_Interim\\_Portugal\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf) – consultado em 16 de setembro de 2014;
- Gupta, S., H. Davoodi & R. Alonso-Terme (1998). *Does corruption affect income inequality and poverty*. Washington: International Monetary Fund Working Paper 98/76;
- Gupta, S., L. De Mello & R. Sharan (2001). Corruption and military spending. In *European Journal of Political Economy*. 17(4): 749-777;
- Gupta, S. & G. Abed. (eds.) (2002). *Governance, corruption & economic performance*. Washington: International Monetary Fund;
- Gurgur, T, & A. Shah. (2000). *Localization and corruption: Panacea or Pandora’s box?*. Washington: World Bank;
- Haarhuis, C. (2000). *Measuring and explaining variance between anti-corruption policies*. Utrecht: University of Utrecht;
- Habermas, J. (1987) *The philosophical discourse of modernity: twelve lectures*. Cambridge: Mit Press;
- Hafkin, N. (2000). *Convergence of concepts: Gender and ICT in Africa*. In E. Rathgeber & E. Ofwona (eds.). (2000). *Gender and the information revolution in Africa*. Ottawa: International Development Research Center: 1-15;
- Hagoort, G. (2003). *Art management – entrepreneurial style*. Utrecht: Eburon Publishers;
- Halpern, D. (2001). Moral values, social trust and inequality – Can values explain crime?. In *British Journal of Criminology*. (41): 417-461;
- Hasker, K. & C. Okten. (2008). Intermediaries and corruption. In *Journal of Economic Behavior & Organization*, (67): 103-115;
- Heeks, R. (1998). *Information systems and public setor accountability*. Manchester: Institute for Development Policy and Management - University of Manchester;
- Heeks, R. (ed.). (2001). *Reinventing government in the Information age: International practice in IT enabled public sector*. London: Routledge;
- Heeks, R. (2006). *Implementing and managing e-government*. London: Sage;

- Heeks, R. (2011). *Understanding success and failure of anti-corruption initiatives*. Bergen: Chr. Michelsen Institute - Anti-Corruption Resource Center;
- Heidenheimer, A. (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick: Transaction Books;
- Heidenheimer, A. (1989). Perspectives on the perception of corruption. In A. Heidenheimer, M. Johnston & V. Levine. (orgs.) (1989). *Political corruption: A handbook*. New Brunswick. Transaction Publishers: 149-164;
- Heidenheimer, A., M. Johnston & V. Levine. (orgs.) (1989). *Political corruption: A handbook*, New Brunswick: Transaction Publishers;
- Heidenheimer, A., M. Johnston (orgs.) (2009). *Political corruption: Concepts and contexts*. New Brunswick. Transaction Publishers;
- Heilman, B., Katama & L. Ndumbo (2000). Corruption, politics and societal values in Tanzania. In *Social Philosophy*. 31(4): 497-506;
- Heimann, F. (1995). *Should foreign bribery be a crime?*. Berlin: Transparency International;
- Henisz, W. (2002). The institutional environment for infrastructure investment. In *Industrial and Corporate Change*. 11(2): 355-389;
- Hickey, G. (2011). The good cause: theoretical perspectives on corruption. In *Public Management Review*, 13 (7): 1041-1043;
- Hill, M. & A. Hill (2005). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo;
- Hirschey, K. John & A. Makhija (eds.) (2009). *Corporate Governance and firm performance*. Bingley: JAI Press;
- Hodgson, G & S. Jiang (2007). The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. In *Journal of Economics Issues*, (49): 1043-1061;
- Holbrook, T. & K. Meier (1993). Politics, bureaucracy and political corruption: A comparative state analysis. In H. Frederickson (ed.). *Ethics and public administration*. New York: M.E. Sharpe: 28-51;
- Holm, J. (2000). Curbing Corruption through Democratic Accountability: Lessons from Botswana'. In S. Hope & B Chikulo (eds.) (2000). *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-Studies*. London: MacMillan: 288-304;
- Hood, C. (1974). Administrative diseases: some types of dysfunctionality in administration. In *Public Administration*, 52(4): 439-454;
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. In *Public Administration*. (69): 3-19;
- Hood, C., O. James, G. Jones, C. Scott & T. Travers (1998). Regulation inside government: Where new public management meets the audit explosion. In *Public Money & Management*. 18(2): 61-68;
- Hope, S. & B. Chikulo (eds.) (2000). *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-Studies*. London: MacMillan;
- Huberts, L. (1998). What can be done against public corruption and fraud: expert views on strategies to protect public integrity. In *Crime, Law & Social Change*. (29): 209-224;
- Huntington, S. (1968). *Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven;
- Hussmann, K. & H. Hechler (2008). *Anti-corruption policy making in practice*. Bergen: Chr. Michelsen Institute - Anti-Corruption Resource Center;
- Husson, M., (1999). *Miséria do capital – Uma crítica do neoliberalismo*. Lisboa: Edições Terramar;

- Huther, J. & A. Shah. (2000). *Anti-corruption policies and programs – A framework of evaluation*. Washington: World Bank Working Paper n.º 2501;
- Inquérito de vitimação (1991). Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Lisboa, 1991;
- Inquérito de vitimação 1992 (1993). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Lisboa;
- Inquérito de vitimação 1992 (1994). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Lisboa;
- Inquérito de vitimação (1994). Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, Lisboa, 1995;
- Jackson, P. (2012). *Value for Money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. Paris: OECD;
- Jain, A. (2001). Corruption: a review. In *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-120;
- Johnston, M. (1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. In *International Social Science Journal*. (149): 321-335;
- Johnston, M. (1997). Public officials, private interests and sustainable democracy: When politics and corruption meet. In K. Elliott (ed.) (1997). *Corruption and the global economy*. Washington: Institute for International Economics: 61-82;
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, Power, and Democracy*. New York: Cambridge University Press;
- Johnston, M. (2005 a). Keeping the answers, changing the questions: corruption definitions revisited. In U. von Alemann (ed.). (2005). *Dimensionen politischer corruption: Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft. Vol. 35. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: 61-76;
- Johnston, M. (2010). *First, do no harm – Then, build trust: Anti-corruption strategies in fragile situations – World Development Report 2011*. New York: Colgate University;
- Johnson, S., D. Kaufmann & A. Shleifer (1997). The unofficial economy in transition. In *Brookings Papers on Economic Activity*. (2): 159-239;
- Johnson, S., D. Kaufmann & P. Zoido-Lobaton (1998). Regulatory discretion and the unofficial economy. In *American Economic Review*. 88(2): 387-392;
- Johnson, S., D. Kaufmann, J. McMillan & C. Woodruff (2000). Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism. In *Journal of Public Economics*. 76(3): 495-520;
- Jones, P. (2004). *Fraud and corruption in public services: a guide to risk and prevention*. Gower Publishing Limited: Aldershot;
- Khanafiah, D. & H. Situngkir (2006). *Theorizing Corruption*, Social Science Research Network: New York;
- Kang, B. (2000). *Anti-corruption measures in the public procurement service setor in Korea*. Seoul: Working Paper presented at conference of Asia-Pacific Forum on Combating Corruption;
- Kaufmann, D. (1996). *Listening to developing countries spell the corruption word: The “tackling-corruption is taboo” - Myth meets some evidence*. Cambridge: Harvard University Institute for International Development;
- Kaufmann, D. (1997). Corruption: The facts. In *Foreign Policy*. (107): 114-131;
- Kaufmann, D. (1998). Challenges in the next stages of anti-corruption. In Transparency International and the International Bank for Reconstruction and Development (eds.) (1998). *New perspectives on combating corruption*. Washington: Transparency

- International and the International Bank for Reconstruction and Development: 139-163;
- Kaufmann, D. A. Kraay & P. Zoido-Lobaton (1999). *Governance matters*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 2196;
- Kaufmann, D., A. Kraay & P. Zoido-Lobaton (1999). *Aggregating governance indicators*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 2195;
- Kaufmann, D. & S. Wei (1999). *Does “grease money” speed up the wheels of commerce?*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research Working Paper W7093;
- Kaufmann, D., A. Kraay & P. Zoido-Lobaton (2000). Governance matters: From measurement to action. In *Finance and Development*. 37(2): 10-13;
- Kaufmann, D. & A. Kraay (2002). *Growth without governance*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 2928;
- Kaufmann, D. & P. Siegelbaum (1995). Privatization and corruption in transition economies. In *Journal of International Affairs*. 50(2): 419-458;
- Kaufmann, D., A. Kraay & M. Mastruzzi. (2006). *Measuring Corruption: Myths and Realities*. Washington: World Bank;
- Kelly, M. (2000). Public service modernisation in Ireland: an examination of the factors affecting success in reform. In Corte-Real et al. (2000). *Administration in transition: Modernisation of public administration in four countries: Portugal, the Netherlands; Ireland and France*, Maastricht: European Institute of Public Administration: 61-88;
- Kelman, S. (1990). *Procurement and public management: The fear of discretion and the quality of government performance*. Washington: AEI Press;
- Kelman, S. (2002). Remarketing federal procurement. In *Public Contract Law Journal*. (31): 581-622;
- Kickert, W. & J. Koppenjan (1997). Public Management and Network Management: An Overview, In Kickert, W.; E. Klijn & J. Koppenjan (org.s) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. 35-61;
- Kickert, W.; E. Klijn & J. Koppenjan (org.s) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications;
- Kingston, C. (2007). Parochial corruption. In *Journal of Behavior & Organization*. (63): 73-87;
- Kingston, C. (2008). Social structure and cultures of corruption. In *Journal of Behavior & Organization*. (67): 90-102;
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press;
- Klitgaard, R. (2008). *A Holistic Approach to the Fight Against Corruption*. In Conference of State Parties to the United Nations Convention against Anti-Corruption, Bali, Indonesia; disponível em <http://www.cgu.edu/PDFFiles/Presidents%20Office/Holistic Approach 1-08.pdf> – consultado em 13 de setembro de 2013;
- Klitgaard, R., R. MacLean-Abaroa & H. Parris (2000). *Corrupt Cities - A Practical Guide to Cure and Prevention*, Institute for Contemporary Studies, Oakland;
- Kuhn, R. & E. Neveu (org.s) (2002). *Political journalism: New challenges, new practices*, London: Routledge;
- Kranzberg, M. (1985). The information age: Evolution or revolution?. In B. Guili (ed.) (1985). *Information technologies and social transformations*. Washington: National Academy of Engineering;

- L'Heuillet, H. (2004). *Alta polícia, baixa política – uma visão sobre a polícia e a relação com o poder*. Lisboa: Editorial Notícias;
- La Porta, R., F. Silanes, A. Shleifer & R. Vishny (1999). Trust in large organizations. In *The American Economic Review*. 137(2): 333-338;
- Landes, D. (1998). *The wealth and poverty of nations: why some are so rich and some so poor*. New York: W.W.Norton & Company Inc.;
- Laidi, Z. (2000). Imaginários e política na era da globalização. In N. Teixeira et al. (eds.) (2000). *O Interesse Nacional e a Globalização*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional - Edições Cosmos: 25-43;
- Lambsdorff, J. (2002a). How confidence facilitates illegal transactions: An empirical approach. In *American Journal of Economics and Sociology*. 61(4): 829-854;
- Lambsdorff, J. (2002b). Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. In *Journal of Economic Behavior & Organization*, (48): 221-241;
- Lane, L. (2005). *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. New York: Routledge;
- Langseth, P., R. Stapenhurst & J. Pope (1997). *The role of a national integrity system in fighting corruption*, The World Bank, Washington;
- Langseth, P. (2001). *Strengthening Judicial Integrity against Corruption*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention: Vienna;
- Lapalombara, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. In *Social Research*. (61): 325-350;
- Laudon, K. & J. Laudon (1998). *Management information systems: New approaches to organization and technology*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River;
- Lawton, A. & A. Rose, (1991). *Organization and Management in the Public Sector*, Pitman, London;
- Leff, N. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. In *American Behavioral Scientist* (8): 8-14;
- Leys, C. (1965). What is the problem about corruption?. In *Journal of Modern African Studies*. 3(2): 215-340;
- Leys, C. (1989). What is the problem about corruption?. In A. Heidenheimer, M. Johnston & V. Levine (orgs.), *Political Corruption: A handbook*. New Brunswick. Transaction Publishers: 51-65.;
- Lemieux, V. (1998). Applying Mintzberg's Theories on Organizational Configuration to Archival Appraisal. In *Archivaria: The Journal of the Association of Canadian Archivists*. (46): 32-85;
- Lévi-Strauss, C. (2011). *L'Anthropologie face aux problèmes du monde moderne*, Editions du Seuil, Paris;
- Lindauer, D. & B. Nunberg (ed.). (1994). *Rehabilitating government: Pay and employment reform in Africa*. Washington: World Bank;
- Lindstedt, C. & D. Naurin. (2010). Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. In *International Political Science Review*. 31(3): 301-322;
- Lobo, M. (2007). *O Polvo*. Lisboa, Diário de Notícias de 27 de janeiro de 2007;
- Lourença, N. & M. Lisboa (1998). *Dez anos de crime em Portugal – análise longitudinal da criminalidade participada às polícias (1984-1993)*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários;

- Mackintosh, M. (1997). *Managing public sector reform: The case of health care*. Milton Keynes: Open University Development Policy and Practice Research Group Working Paper 37;
- Madureira, C.; M. Rodrigues & M. Asensio (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: Direção Geral da Administração e do Emprego Público;
- Maduro, P. (2002). A corrupção na administração local. in Juan Olivé. (org.) (2002). *Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa – Vol. III - Fraude e corrupción en la administración pública*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 241-246;
- Maia, A. (2004). Os números da corrupção em Portugal. In *Polícia e Justiça – Branqueamento de Capitais*: 83-129;
- Maia, A. (2006). *Representações sociais da corrupção – Contributo para o seu conhecimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Maia, A. (2008). *Corrupção: Realidade e percepções – O papel da imprensa*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Maia, A. (2009). O problema da corrupção em Portugal: Um contributo para a sua caracterização. In *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. (3): 83-132;
- Maia, A. (2011). *Contributos para a caracterização do discurso social: o caso da corrupção*. BOCC; disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/maia-antonio-contributos-para-a-caracterizacao-do-discurso-social.pdf> – consultado em 17 de março de 2012;;
- Maia, A. (2012). Globalização, segurança, defesa e corrupção – a revisão de conceitos no quadro das novas ameaças difusas. In *Segurança e Defesa*. (22): 70-83;
- Maia, A. (2014). Portugal com futuro – a luta contra a corrupção e o crime económico. In C. Pimenta et al. (orgs.) (2014). *Percepções da fraude e da corrupção no contexto português*. V.N. Famalicão, Húmus / OBEGEF :121-128;
- Maia, A. & H. Borges (2014). Prevenir e reprimir a corrupção política em Portugal – Evolução do quadro legal. In I. Cunha & E. Serrano (org.s) (2014) *Cobertura Jornalística da Corrupção Política: Sistema Políticos, sistemas Mediáticos; Enquadramentos Legais*, Lisboa: Aletheia Editores: 109-179;
- Marcelo. G. & R. Michel (Cords.) (2011). *Ética, crise e sociedade*. V.N. Famalicão, Húmus;
- March, J & J. Olsen (1989). *Rediscovering Institution – the organizational basis of politics*, New York; Free Press;
- Martins, M. (org.) (2006) *Comunicação e marketing político – contributos pedagógicos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Maslach, C. (1976). Burned-out. In *Human Behavior*, 5(9). 16-22;
- Maslach, C. & M. Leiter (2005). Reversing Burnout: How to rekindle your passion for your work. In *Stanford Social Innovation Review* (2005): 43-49;
- Maslach, C., W. Schaufeli & M. Leiter (2001). Job Burnout. In *Annual Review of Psychology* 2001. (52): 397–422;
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. In *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712;
- Mauro, P. (1997a). *Why worry about corruption?* Washington: International Monetary Fund. Economic Issues Series 6;
- Mauro, P. (1997b). The effects of corruption on growth, investment and government expenditure: A cross-country analysis. In A. Kimberly (ed.). (1997). *Corruption and the global economy*. Washington. Institute for International Economics: 83-107;

- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. In *Journal of Public Economics*. 69(2): 263-279;
- Mauss, M. (1988). *Ensaio sobre a dádiva*. Lisboa: Edições 70;
- McMullan, M. (1961). A theory of corruption. In *Sociological Review*. (9): 181-201;
- Meagher, P. (2004). *Anti-corruption agencies: A review of experience*. University of Maryland - Center for Institutional Reform and the Informal Sector;
- Mermod, A. (2012). Fraud in modern banking: Highlights on online internet banking fraud. In Caliyurt, K. & S. Idowu (Eds.) (2012), *Emerging fraud: Fraud cases from emerging economies*. New York: Springer;
- Mény, Y. (1992). *La corruption de la République*. Paris, Fayard;
- Mény, Y. & L. Sousa (2001). Corruption: political and public aspects. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*: 2824-2830;
- Merton, R. (1938). Social structure and anomie. In *American Sociological Review*. 3(5): 672-682;
- Miller, W., Å. Grødeland & T. Koshechkina (2001). *A culture of corruption? Coping with government in postcommunist Europe*. Budapest: Central European University Press;
- Miller, W., Å. Grødeland & T. Koshechkina (2002). Values and norms versus extortion and temptation. In D. Porta & S. Ackerman (eds.) (2002). *Corrupt exchanges: Empirical themes in the politics and political economy of corruption*. Frankfurt: Nomos Verlagsgesellschaft. 165-193;
- Minkes, J. & L. Minkes (org.s) (2008). *Corporate and white-collar crime*. London: Sage;
- Mintzberg, H. (2009). *No more executive bonuses!*. In *Wall street journal*, 30<sup>th</sup>, November, 2009 – disponível em <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203922804578080670062571256> - consultado em 18 de abril de 2014;
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. New York: Free Press;
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's : a synthesis of the research on organization design. In *Management Science*. 26(3):: 322-341;
- Mittelman, J., R. Johnston (1999). The globalization of organized crime, the courtesan state, and the corruption of civil society. *Global Governance*. 5:103-126.
- Moody-Stuart, G. (1997). *Grand corruption in third world development*. Oxford: Worldview Publishing;
- Moreira, A. (2012). *Reflexões*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa;
- Moreira, C. (1994). *Planeamento e estratégias da investigação social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Moreira, J. (2002). *Ética, democracia e Estado*. Lisboa: Princípiã;
- Morgado, M. & J. Vegar. (2003). *O inimigo sem rosto: Fraude e corrupção em Portugal*. Publicações Dom Quixote. Lisboa;
- Mozzicafreddo, J. (2003). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. In J. Mozzicafreddo; J. Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*. Oeiras: Celta: 1-15;
- Mozzicafreddo, J.; J. Gomes & J. Batista (orgs.) (2003). *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*. Oeiras: Celta;

- Muir, R & J. Shah (1995). *Improving state enterprise performance: The role of internal and external incentives*. Washington: World Bank Technical Paper 306;
- Murphy, K., A. Shleifer & R. Vishny (1991). The Allocation of Talent: Implications for Growth, *Quarterly Journal of Economics*; CVI: 503-30;
- Mutebi, A. (2008). Explaining the failure of Thailand's anti-corruption regime. In *Development and change*. 39(1); 147-171;
- Nieuwenboer, N. & M. Kaptein (2007). Spiraling down into corruption: A dynamic analysis of the social identity processes that cause corruption in organizations to grow. In *Journal of Business Ethics* (83): 133-146;
- Noonan, J. (1984). *Bribes*. New York: Macmillan Publishing Company;
- Nugent, J. & J. Robinson (2002). *Are endowments fate?*. London: Centre for Economic Police Research Discussion Paper 3206;
- Nye, J. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. In *American Political Science Review*, 61(2): 417-427;
- OCDE (1999). *Public setor corruption: An international survey of prevention measures*. Paris: OCDE;
- OCDE (2002). *Portugal – Review of Implementation of the convention on combating bribery or foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international Business transactions*. Directorate for financial, fiscal and enterprise affairs. Paris: OCDE;
- OCDE (2007 a). *Specialized anti-corruption institutions – Review of models*. Paris: OCDE;
- OCDE (2007 b). *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*. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Paris: OECD;
- OCDE (2008). *Corruption – a glossary of international standards in criminal law*. Paris: OCDE;
- OCDE (2013). *Phase 3: report on implementing the OECD anti-bribery convention in Portugal*, OECD Working Group on Bribery. Paris, OCDE;
- OCDE (2014). *The rationale for fighting corruption*. Paris, OCDE;
- Olivé, J. (org.) (2002). *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa – Vol. II - Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca;
- Olivé, J. (org.) (2002). *Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa – Vol. III - Fraude e corrupción en la administración pública*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca;
- Olivier de Sardan, J. (1999). A moral economy of corruption in Africa?. In *Journal of Modern African Studies*. 37(1): 25-52;
- ONU (1997). *Lutte contre la corruption – Résolution adoptée par l'Assemblée Générale*. Assemblée Générale des Nations Unies ; disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010932.pdf> – consultado em 17 de fevereiro de 2014;
- ONU (1998). *Corruption and integrity – Improvement initiatives in developing countries*. New York: United Nations Development Programme;
- ONU (2003). *United nations convention against corruption – A/RES/58/4*. New York: United Nations;

- ONU (2004). *Anti-corruption – Practice note*. New York: United Nations Development Programme;
- ONU (2005). *Institutional arrangements to combat corruption – A comparative study*. New York: United Nations Development Programme;
- ONU (2008). *Preventing and combating corrupt practices and transfer of assets of illicit origin and returning such assets, in particular to the countries of origin, consistent with the United Nations Convention against Corruption - A/RES/62/202*. New York: United Nations;
- ONU (2011). *Action against corruption & economic crime - 2010/2011*. New York: United Nations;
- ONU (2014). *Country review report of Portugal*. Wien: United Nations Office on Drugs and Crime; disponível em [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014\\_05\\_21\\_Portugal\\_Final\\_Country\\_Report.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2014_05_21_Portugal_Final_Country_Report.pdf) – consultado em 17 de fevereiro de 2014;
- Ostrom, E, L. Schroeder & S. Wynne (1993). *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective*. New York: Westview Press;
- Paixão, B. (2010). *O escândalo político em Portugal, 1991-1993 e 2002-2004*. Coimbra: Minerva;
- Paldam, M. (2001). Corruption and religion – adding to the economic model. In *Kyklos*. 54(2): 383-414;
- Pany, K. & R. Whittington (2002). *Fraud in a financial statement audit: what every auditing student should know about SAS n.º99*, New York: American Institute of Certified Public Accountants (AICPA);
- Pardo, I. (2004). *Between morality and the law: Corruption, anthropology and comparative society*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited;
- Paul, S. (1991). *Accountability in public service: Exit, voice and capture*. Washington: World Bank Policy Research and External Affairs Working Paper 614;
- Paul, S. (1992). Accountability in public service: Exit, voice and control. In *World Development*. (20)7: 1047-1060;
- Pereira, J. (2011). Crise do Estado, Estado necessário. In Marcelo. G. & R. Michel (Cords.) (2011). *Ética, crise e sociedade*. V.N. Famalicão, Húmus: 357-364;
- Perlman, L. (1989). Modernizing the public service of Latin America: Paradoxes of Latin American public administration. In *International Journal of Public Administration*. (12)4: 671-704;
- Persson, T., G. Tabellini & F. Trebbi (2003). Electoral rules and corruption. In *Journal of the European Economic Association*. MIT Press. (1)4: 958-989;
- Perret, B. (1999). *As novas fronteiras do dinheiro*. Lisboa: Editorial Inquérito;
- Peters, G. (1995). *The politics of bureaucracy*. London: Longman;
- Pieterse, J. (2003). *Globalization and culture: Global mélange*, Lanham, Rowan & Littlefield publishers;
- Pimenta, C. (2013). *Interdisciplinaridade nas ciências sociais*. Vila Nova de Famalicão: Húmus;
- Pimenta, C, A. Maia, A. Teixeira, J. Moreira (orgs.) (2014). *Percepções da fraude e da corrupção no contexto português*. V.N. Famalicão, Húmus / OBEGEF;
- Poeschl, G. & R. Ribeiro (2010). Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção. In *Análise Social*. (14)196: 419-445;

- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the anglo-american experience*, Oxford: Basil Blackwell;
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services – cuts or cultural change in the 90s?*, Oxford: Basil Blackwell;
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press;
- Pollitt, C. & S. Harrison (1994). *Handbook of public services management*. Oxford: Basil Blackwell;
- Pogge, T. (2005). World poverty and human rights. In *Ethics and International Affairs*. 19(1): 1-7;
- Pope, J. (ed.). (1997). *National integrity systems: The TI source book*. Washington: World Bank, Transparency International & EDI: Berlin;
- Porta, D. & Y. Mény (org.) (1995). *Democracia e corrupção na europa*. Lisboa: Editorial Inquérito;
- Porta, D. & A. Vannucci. (1999). *Corrupt exchanges: Actors, resources and mechanisms of political corruption*. New York: Walter de Gruyter Inc.;
- Pujas, V. (1999). *Les scandales politiques en France, en Italie et Espagne: Constructions, Usages et Conflits de légitimité*. European University Institute. Florence;
- Pujas, V. (2002), Explaining the wave of scandal: The exposure of corruption in Italy, France and Spain. In R. Kuhn & E. Neveu (orgs.) (2002) *Political journalism: New challenges, new practices*: 151-167;
- Punch, M. (2008). The organization did it: Individuals, corporations and crime. In J. Minkes, & L. Minkes (org.s) (2008). *Corporate and white-collar crime*. London: Sage: 102-121;
- Quivy, R. & L. Campenhoudt (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva;
- Raab, C. (1998). *Electronic confidence: Trust, information and public administration*. In T. Snellen & W. Van de Donk (eds.). (1998). *Public administration in an information age: A handbook*. Amsterdam: IOS Press: 113-133;
- Reinikka, R. & J. Svensson (2004). Local capture: Evidence from a central government transfer program in Uganda. In *Quarterly Journal of Economics*. 119(2): 679-705;
- Reinikka, R. & J. Svensson (2004b). *The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce corruption*. Washington: Policy Research Working Paper Series;
- Reis, J. & R. Barroso (2002). Corrupção e fraude na administração pública (análise prática). In Juan Olivé. (org.) (2002). *Delitos Financieros, Fraude y Corrupción en Europa – Vol. III - Fraude e corrupción en la administración pública*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 385-404;
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press;
- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of society*. Thousand Oaks: Pine Forge Press;
- Robison, M. (ed.) (1998). Corruption and development: An introduction. In M. Robison (1998), *Corruption and development*. London: Frank Cass: 1-14;
- Rocha, J. (2007). Os dirigentes e a liderança nos serviços públicos, working paper apresentado na conferência internacional *O Estado e a Gestão da Administração Pública*, Lisboa: Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado;
- Rocha, J.& J. Araújo (2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. In *International Review of Administrative Sciences*, (73)4: 583-596;

- Ruud, A. (1998). *Corruption as everyday practice. Rules and rule-bending in local Indian society*. Oslo: Center for Development and the Environment. SUM Working Paper 4/98;
- Ruzindana, A., P. Langseth & A. Gakwandi (1998). *Fighting corruption in Uganda: The process of building a national integrity system*. Kampala: Fountain Publishing House;
- Sampaio, J. (2000). Interesse Nacional e Globalização. In N. S. Teixeira et al. (eds.) (2000). *O interesse nacional e a globalização*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional - Edições Cosmos: 17-24;
- Santos, C. (2001). *O crime de colarinho branco (da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal)*. Studia Jurídica n.º 56. Coimbra: Coimbra editora;
- Santos, B., M. Marques, J. Pedro, P. Ferreira (1996). *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*. Porto: Edições Afrontamento;
- Santos, R. (2008). *Economia política da corrupção – Caso dos Estados lusófonos*, Lisboa, BNOMICS;
- SAS – Statement on Auditing Standards – no.99 (2002). *Consideration of fraud in a financial statement audit*. New York: American Institute of Certified Public Accountants;
- Sautu, R. (org.) (2004). *Catálogo de prácticas corruptas – Corrupción, confianza y democracia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lumiere;
- Seyf, A. (2001). Corruption and development: a study of conflict. In *Development in Practice*, (11)5: 597-605;
- Scaramella, G., S. Cox & W. McCamey (2011). *Introduction to policing*. London: Sage Publications;
- Scott, J. (1972). *Comparative Political Corruption*. New Jersey: Prentice Hall;
- Seligson, M. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. In *Journal of Politics*. Cambridge Politics Press. 64: 408-433;
- Seligson, M. (2003). Corrupción y democracia. In *Revista de Ciencias Sociales* (Argentina). (14): 67-96;
- Schilderman, T. (2002). *Strengthening the knowledge and information systems of the urban poor*. Rugby: Intermediate Technology Development Group;
- Shah, A. (2000). *Anti-corruption policies and programs*. Washington: World Bank Working Paper 2501;
- Shan-Jin, W. (2001). *Corruption and globalization*, Washington, The Brookings Institution; disponível em <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2001/4/corruption%20wei/pb79> – consultado em 15 de outubro de 2014;
- Shleifer, A. & R. Vishny. (1993). Corruption. In *The Quarterly Journal of Economics*. (108)3: 599-617;
- Shihata, I. (1993). Corruption – A general review with an emphasis on the role of the world bank. In *Journal of Financial Crime*. (5)1: 12-29;
- Silvestre, Hugo. (2010). *Gestão pública – modelos de prestação no serviço público*, Lisboa: escolar editora;
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- Simon, H. (1957). *Models of man: social and rational*. New York: Wiley;

- Simon, H. (1997). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization* (4<sup>th</sup> ed.). New York: The Macmillan;
- Singer, P. (2004). *Um só mundo – a ética da globalização*. Lisboa. Gradiva;
- Sirkin, H., J. Hemerling & A. Bhattacharya. (2010). *Globalidade – desafios e consequências da concorrência mundializada*. Lisboa. Actual Editora;
- Skousen, C.; K. Smith & C. Wright (2009). Detecting and predicting financial statement fraud: the effectiveness of the fraud triangle and SAS no. 99. In Hirschey, K. John & A. Makhija (eds.) (2009). *Corporate Governance and firm performance*. Bingley: JAI Press: 53-81;
- Sousa, L. (2002). *Corruption: Assessing ethical standards in political life through control policies*. Florence: European University Institute;
- Sousa, L. (2011). *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos;
- Sousa, L. & J. Triães (2007). *Corrupção e ética em democracia: o caso de Portugal*, Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Superior de Ciências Sociais e da Empresa;
- Sousa, L. & J. Triães (orgs.). (2008). *Corrupção e os portugueses – Atitudes, práticas e valores*. Lisboa: Edições Rui Costa Pinto;
- Stansbury, N. (2005). Exposing the foundations of corruption in construction. In *Global Corruption Report 2005*. Berlin: Transparency International: 36-39;
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton & Co;
- Sutherland, E. (1940). White-collar criminality. In *American Sociological Review*. (5)1: 1-12;
- Sutherland, E. (1945). Is “white-collar crime” crime?. In *American Sociological Review*. (10)2: 132-139;
- Sutherland, E. (1983). *White-collar crime – The uncut version*. New Haven: Yale University Press;
- Svensson, J. (2003). *Speed money?*. Stockholm: Stockholm University. Institute of International Economic Studies;
- Swart, S. (ed.). (1989). The sale of public offices. In A. Heidenheimer, M. Johnston & V. LeVine (1989). *Political corruption: A handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers: 87-100;
- Tanzi, V. (1994). *Corruption, governmental activities and markets*. Washington: International Monetary Fund Working Paper 99/94;
- Tanzi, V. (1997). *The changing role of the state in the economy: A historical perspective*. Washington: International Monetary Fund;
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures*. Washington. International Monetary Fund Staff Papers. 45: 559-594;
- Tanzi, V. (2002). Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures. In S. Gupta, & G. Abed. (eds.) (2002). *Governance, corruption & economic performance*. Washington: International Monetary Fund: 19-58;
- Tanzi, V. & H. Davoodi (1997). *Corruption, public investment and growth*. Washington: International Monetary Fund Working Paper: 97-139;
- Tanzi, V. & H. Davoodi (1998). *Roads to nowhere: How corruption in public investment hurts growth*. Washington: World Bank Economic Issues;
- Tavares, J. (1996). Sistema nacional de controlo – controlo interno e controlo externo, in *Revista do Tribunal de Contas*. (26): 57-79;

- Teixeira, N., J. Rodrigues & I. Nunes (eds.) (2000). *O interesse nacional e a globalização*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional - Edições Cosmos;
- Tendler, J. (1997). *Good governance in the tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins;
- Thompson, J. (2000). *Political scandal – power and visibility in the media age*, Norfolk: Policy Press;
- Tirole, J. (1986). Hierarchies and bureaucracies: on the role of collusion in organizations. In *The Journal of Law, Economics, & Organization*, (2)2: 181-214;
- Transparency International (2004). *Corruption perception index 2004*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2004](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004) – consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2004 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2004*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2004](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2005). *Corruption perception index 2005*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2005 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2005*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2005](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2006). *Corruption perception index 2006*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2006 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2006*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2006](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2007). *Corruption perception index 2007*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2007](http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2007 a). *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2007](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2008). *Corruption perception index 2008*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2008](http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2009). *Corruption perception index 2009*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2009](http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2009) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2009 a). *Global Corruption Barometer 2009*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://files.transparency.org/content/download/145/583/file/2009\\_GCB\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/145/583/file/2009_GCB_EN.pdf) - consultado em 20 de novembro de 2014;

- Transparency International (2010). *Corruption perception index 2010*, Berlin: Transparency International; disponível em <http://www.transparency.org/cpi2010> - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2011). *Corruption perception index 2011*, Berlin: Transparency International; disponível em <http://www.transparency.org/cpi2011> - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2011 a). *Global Corruption Barometer 2010/11*, Berlin: Transparency International; disponível em <http://www.transparency.org/gcb201011> - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2012). *Corruption perception index 2012*, Berlin: Transparency International; disponível em <http://www.transparency.org/cpi2012> - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2013). *Corruption perception index 2013*, Berlin: Transparency International; disponível em <http://www.transparency.org/cpi2013> - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2013 a). *Transparency International Global Corruption Barometer 2013*, Berlin: Transparency International; disponível em [http://www.transparency.org/gcb2013/in\\_detail](http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail) - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Transparency International (2014). *Corruption perception index 2014*, Berlin: Transparency International; disponível em <http://www.transparency.org/cpi2014> - consultado em 20 de novembro de 2014;
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. In *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457;
- Triães, J. (2004). *Aspectos sociológicos da corrupção em Portugal: Actores, recursos e mecanismos do crime de corrupção entre 1999 e 2001*. Lisboa: ISCTE;
- Tribunal de Contas (2002). *Sistema de controlo interno – colectânea de legislação*. Lisboa: Tribunal de Contas;
- Tumber, H. & S. Waisbord (2004). Introduction: political scandals and *media* across democracies - Vol. II. *American Behavioral Scientist*, (47)9: 1143-1152;
- Van Dijk, J. , J. Kesteren & P. Smit (2007). *Criminal Victimization in International Perspective - Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Tilburg University in cooperation with the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI). Den Haag: WODC-publicaties;
- Van Dijk, J. & P. Mayhew. (1993). Criminal Victimization in the industrial world – Key findings from the 1989 and 1992. International crime survey. In Del Frate at al. (eds.) (1993). *Understanding crime*, Rome: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI);
- Van Rijckeghem, C, & B. Weder (1997). *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*. International Monetary Fund Working Paper, No. WP/97/73;
- Wallace, T. (ed.). (2000). *Information technology and the management of corruption*. in Development and Management. Oxfam Publishing. Oxford: 252-260;
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: Competition, contracting and the new public management*. Basingstoke: Macmillan;
- Ward, P. (1989). *Corruption, development and inequality: Soft touch or hard graft?*. London: Routledge;

- Weber, M. (1949). *The methodology of the social sciences*. New York: Free Press;
- Wedeman, A. (1997). Looters, rent-scrappers and dividend-collectors: Corruption and growth in Zaire, South Korea and the Philippines. In *The Journal of Developing Areas*. (31)4: 457-478;
- Weder, B. & A. Brunetti (2000). Another tale of two cities: A note on institutions in Hong Kong and Singapore. In *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. (156)2: 313-324;
- Wei, S. (1997). *How taxing is corruption on international investors*. Cambridge: National Bureau of Economic Research Working Paper 6030;
- Wei, S. (1999). *Corruption in economic development: Beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 2048;
- Werner, S. (1983). New directions in the study of administrative corruption. In *Public Administration Review*. (43)2: 146-154;
- Williams, R. (1987). *Political corruption in Africa*. Hampshire: Aldershot;
- Williams, R. & A. Doing (2007). *Achieving success and avoiding failure in anti-corruptions commissions*. Bergen: Chr. Michelsen Institute - Anti-Corruption Resource Center;
- Williams, J. & M. Beare (1999). The business of bribery: globalization, economic liberalization, and the 'problem' of corruption. In *Crime, Law, and Social Change*. (32)2: 115-146;
- Wilson, J. (1961). The economy of patronage. In *Journal of Political Economy*. (69): 369-380;
- Wilson, J. (1966). Corruption: The shame of states. In *The Public Interest*. (1): 28-38;
- Wolfe, D. & D. Hermanson (2004). The fraud diamond: considering the four elements of fraud. In *The CPA Journal*. (74)12: 38-42;
- Ziegler, J. (2003). *Os novos senhores do mundo e os seus opositores*. Lisboa: Terramar;

**Sites consultados:**

- Banco Mundial / Indicadores de Governança - <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, consultado em 21 de janeiro de 2015;
- Comissão Europeia - [http://ec.europa.eu/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/index_pt.htm), consultado em 25 de janeiro de 2015;
- Conselho de Prevenção da Corrupção - <http://www.cpc.tcontas.pt/>, consultado em 15 de novembro de 2014;
- Diário da República Eletrónico - <https://dre.pt/>, consultado em 12 de fevereiro de 2015;;
- Direção-Geral de Política da Justiça - <http://www.siej.dgpi.mj.pt>, consultado em 12 de fevereiro de 2015;
- Governo de Portugal - <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>, consultado em 12 de fevereiro de 2015;
- GRECO / Grupo de Estados Contra a Corrupção - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp), consultado em 15 de janeiro de 2015;
- OCDE – <http://www.oecd.org/>, consultado em 18 de dezembro de 2014;
- ONU / Organização das Nações Unidas - <http://www.un.org>, consultado em 21 de janeiro de 2015;
- Público (<http://www.publico.pt/jornal>, consultado em 14 de outubro de 2014);
- Transparency International - <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>, consultado em 10 de janeiro de 2015;
- Tribunal de Contas - <http://www.tcontas.pt/>, consultado em 15 de novembro de 2014;
- UNODC / United Nations Office on Drugs and Crime - <http://www.unodc.org/>, consultado em 15 de janeiro de 2015;



<b>Convenções internacionais a que Portugal aderiu</b>	
- Código internacional da Nações Unidas de conduta para funcionários em funções públicas - Assemblé Générale, 28 janvier 1997, 51 session - em <a href="http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039939.pdf">http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039939.pdf</a> ;	
- Convenção OCDE contra a corrupção nas transações internacionais, assinada em Paris em Maio de 1997 – em <a href="http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&amp;docLanguage=En">http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&amp;docLanguage=En</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 Maio de 1997 – em <a href="http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-168_pt.htm">http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-168_pt.htm</a> ;	
- Publicação da Convenção OCDE contra a corrupção nas transações internacionais no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, de Novembro de 1997 – em <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:320:FULL:PT:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:320:FULL:PT:PDF</a> ;	
- Convenção OCDE contra a corrupção, assinada em Paris em Dezembro de 1997 – em <a href="http://www.oecd.org/governance/ethics/2406452.pdf">http://www.oecd.org/governance/ethics/2406452.pdf</a> ;	
- Ação Comum 98/742/JAI das Comunidades Europeias, relativa ao crime de corrupção no setor privado, de Dezembro de 1998 – em <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:358:0002:0004:PT:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:358:0002:0004:PT:PDF</a> ;	
- Convenção Penal Anti Corrupção do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo, em Janeiro de 1999 – em <a href="http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:358:0002:0004:PT:PDF">http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:358:0002:0004:PT:PDF</a> ;	
- Protocolo adicional à Convenção Penal sobre corrupção do Conselho da Europa, adotado em Estrasburgo em 15 de Maio de 2003 – em <a href="http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/191.htm">http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/191.htm</a> ;	
- Convenção contra a Corrupção da ONU, assinada na cidade de Mérida, no México, em Outubro de 2003 – em <a href="http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf">http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf</a> ;	

<b>Constituição da República Portuguesa e alterações</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Versão</b>
- Versão inicial aprovada a 25 de Abril 1976	1ª
- Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro	2ª
- Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho	3ª
- Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de Novembro	4ª
- Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro	5ª
- Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro	6ª
- Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho	7ª
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto	8ª

<b>Código Penal e alterações</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Versão</b>
- Decreto-lei n.º 400/82, de 23 de Setembro	1ª
- Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de Março	2ª
- Declaração n.º 73-A/95, de 14 de Junho	3ª
- Lei n.º 90/97, de 30 de Julho	4ª
- Lei n.º 65/98, de 02 de Setembro	5ª
- Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio	6ª
- Lei n.º 77/2001, de 13 de Julho	7ª
- Lei n.º 97/2001, de 25 de Agosto	8ª
- Lei n.º 98/2001, de 25 de Agosto	9ª
- Lei n.º 99/2001, de 25 de Agosto	10ª
- Lei n.º 100/2001, de 25 de Agosto	11ª
- Lei n.º 108/2001, de 28 de Novembro	12ª
- Decreto-lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro	13ª
- Decreto-lei n.º 38/2003, de 08 de Março	14ª
- Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto	15ª
- Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro	16ª
- Decreto-lei n.º 53/2004, de 18 de Março	17ª
- Lei n.º 11/2004, de 27 de Março	18ª
- Declaração de Retificação n.º 45/2004, de 05 de Junho	19ª
- Lei n.º 31/2004, de 22 de Julho	20ª



- Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro	21 <sup>a</sup>
- Lei n.º 16/2007, de 17 de Abril	22 <sup>a</sup>
- Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro	23 <sup>a</sup>
- Declaração de Retificação. N.º 102/2007, de 31 de Outubro	24 <sup>a</sup>
- Lei n.º 61/2008, de 31 de Outubro	25 <sup>a</sup>
- Lei n.º 32/2010, de 02 de Setembro	26 <sup>a</sup>
- Lei n.º 40/2010, de 03 de Setembro	27 <sup>a</sup>
- Lei n.º 4/2011, de 16 de Fevereiro	28 <sup>a</sup>
- Lei n.º 56/2011, de 15 de Novembro	29 <sup>a</sup>
- Lei n.º 19/2013, de 21 de Fevereiro	30 <sup>a</sup>
- Lei n.º 60/2013, de 23 de Agosto	31 <sup>a</sup>
- Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto	32 <sup>a</sup>
- Lei n.º 59/2014, de 26 de agosto	33 <sup>a</sup>
- Lei n.º 30/2015, de 22 de abril	34 <sup>a</sup>

<b>Código de Processo Penal e alterações</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Versão</b>
- Decreto-lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro	1 <sup>o</sup>
- Declaração de 31 de Março de 1987	2 <sup>o</sup>
- Decreto-lei n.º 387-E/87, de 29 de Dezembro	3 <sup>o</sup>
- Decreto-lei n.º 212/89, de 30 de Junho	4 <sup>o</sup>
- Lei n.º 57/91, de 13 de Agosto	5 <sup>o</sup>
- Decreto-lei n.º 423/91, de 30 de Outubro	6 <sup>o</sup>
- Decreto-lei n.º 343/93, de 01 de Outubro	7 <sup>o</sup>
- Decreto-lei n.º 317/95, de 28 de Novembro	8 <sup>o</sup>
- Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto	9 <sup>o</sup>
- Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro	10 <sup>a</sup>
- Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio	11 <sup>a</sup>
- Decreto-lei n.º 320-C/2000, de 15 de Dezembro	12 <sup>a</sup>
- Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro	13 <sup>a</sup>
- Rectificação n.º 9-F/2001, de 31 de Março	14 <sup>a</sup>
- Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto	15 <sup>a</sup>
- Declaração de Rectificação n.º 16/2003, de 29 de Outubro	16 <sup>a</sup>
- Decreto-lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro	17 <sup>a</sup>
- Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto	18 <sup>a</sup>
- Declaração de Rectificação n.º 100-A/2007, de 26 de Outubro	19 <sup>a</sup>
- Decreto-lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro	20 <sup>a</sup>
- Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto	21 <sup>a</sup>
- Lei n.º 115/2009, de 12 de Outubro	22 <sup>a</sup>
- Lei n.º 26/2010, de 30 de Agosto	23 <sup>a</sup>
- Lei n.º 20/2013, de 21 de Fevereiro	24 <sup>a</sup>
- Declaração de Rectificação n.º 21/2013, de 19 de Abril	25 <sup>a</sup>
- Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto	26 <sup>a</sup>

<b>Os Códigos do Procedimento Administrativo e dos Contratos Públicos e alterações</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Versão</b>
- Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro	1 <sup>a</sup>
- Rectificação n.º 265/91, de 31 de Dezembro	2 <sup>a</sup>
- Rectificação n.º 22-A/92, de 29 de Fevereiro	3 <sup>a</sup>
- Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro	4 <sup>a</sup>
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro	5 <sup>a</sup>

<b>Sistema de Controlo Interno e sua regulamentação</b>	
	<b>Versão</b>
- Decreto-lei n.º 166/98, de 25 de Junho	Criação SCI
- Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de Novembro	Regulamentação

<b>Lei de Organização e funcionamento do Tribunal de Contas e alterações</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Versão</b>
- Lei n.º 98/97, de 26 de agosto	1ª
- Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro	2ª
- Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro	3ª
- Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro	4ª
- Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	5ª
- Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto	6ª
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril	7ª
- Lei n.º 61/2011, de 07 de Dezembro	8ª
- Lei n.º 2/2012, de 06 de Janeiro	9ª

<b>Quadro legal de reestruturação da Administração Pública – PRACE e PREMAC</b>	
<b>Diploma</b>	<b>Versão</b>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto	Cria PRACE
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril	Aplicação do PRACE
- Despacho n.º 10161/2011, de 29 de Julho, do Ministro das Finanças	PREMAC

<b>Leis orgânicas das Inspeções-Gerais e de Secretarias-Gerais com funções similares</b>	
- Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro	Orgânica do Ministério das Finanças
- Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro	Inspeção-Geral da Educação e Ciência
- Decreto-Lei n.º 4/2012, de 16 de janeiro	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto Regulamentar n.º 3/2012, de 18 de janeiro	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
- Decreto Regulamentar n.º 8/2012, de 19 de janeiro	Inspeção-Geral Diplomática e Consular
- Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
- Decreto Regulamentar n.º 22/2012, de 08 de fevereiro	Inspeção-Geral da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
- Decreto-Lei n.º 33/2012 (Série I), de 13 de fevereiro	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde
- Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de Março	Inspeção-Geral da Administração Interna
- DL n.º 96/2012, de 23 de Abril	Inspeção-Geral de Finanças
- Decreto Regulamentar n.º 43/2012, de 25 de maio	Inspeção-Geral das Atividades Culturais
- Decreto-Lei n.º 124/2012, de 20 de junho	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego
- Decreto Regulamentar n.º 46/2012, de 31 de Julho	Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça

<b>As funções e a ação do Conselho de Prevenção da Corrupção</b>
- Lei n.º 54/2008 de 4 de Setembro
- Recomendação n.º 1/2009, de 1 de Julho, sobre Plano de Gestão de riscos de corrupção e infrações conexas
- Recomendação n.º 1/2010, de 7 de Abril, sobre publicidade dos Planos de Prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas
- Recomendação de 6 de Julho de 2011, sobre Planos de prevenção de riscos na área tributária
- Recomendação de 14 de Setembro de 2011, sobre prevenção de riscos associados aos processos de privatizações
- Recomendação de 7 de Novembro de 2012 sobre gestão de conflitos de interesses no setor público

<b>Outra legislação Consultada</b>
- Resolução n.º 78/79, de 20 de Março
- Despacho normativo nº 154/79, de 5 de Julho
- Decreto-lei n.º 21/80, de 29 de Fevereiro
- Lei n.º 4/83, de 2 de Abril
- Decreto-lei n.º 369/83, de 6 de Outubro
- Lei n.º 38/83, de 15 de Outubro
- Decreto Regulamentar n.º 3/84, de 12 de Janeiro
- Decreto-lei nº 28/84, de 20 de Janeiro



- Decreto-lei nº 100-A/85, de 8 de Abril
- Lei n.º 45/86, de 1 de Outubro
- Lei nº 34/87, de 16 de Julho
- Lei nº 97/88, de 17 de Agosto
- Lei nº 9/90, de 1 de Março
- Lei nº 56/90, de 5 de Setembro
- Decreto-lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro
- Decreto Regulamentar n.º 52/91, de 8 de Outubro
- Decreto-lei nº 390/91, de 10 de Outubro
- Decreto-lei nº 196/93, de 27 de Maio
- Lei n.º 26/92, de 31 de Agosto
- Lei nº 64/93, de 26 de Agosto
- Lei nº 72/93, de 30 de Novembro
- Decreto-lei nº 413/93, de 23 de Dezembro
- Lei nº 36/94, de 29 de Setembro
- Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro
- Decreto-lei n.º 299/94, de 13 de Dezembro
- Declaração de retificação nº 2/95, de 15 de Abril
- Lei n.º 25/95, de 18 de Agosto
- Lei nº 27/95, de 18 de Agosto
- Lei nº 28/95, de 18 de Agosto
- Decreto-lei nº 325/95, de 2 de Dezembro
- Lei nº 12/96, de 18 de Abril
- Lei nº 42/96, de 31 de Agosto
- Lei nº 12/98, de 24 de Fevereiro
- Lei nº 56/98, de 18 de Agosto
- Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000, de 31 de Março
- Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, de 31 de Março
- Lei nº 23/2000, de 23 de Agosto
- Lei nº13/2001, de 4 de Junho
- Lei orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto
- Lei nº 101/2001, de 25 de Agosto
- Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 26 de Outubro
- Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, de 26 de Outubro
- Resolução da Assembleia da República n.º 72/2001, de 15 de Novembro
- Decreto do Presidente da República n.º 58/2001, de 15 de Novembro
- Lei nº 108/2001, de 28 de Novembro
- Lei nº 5/2002, de 11 de Janeiro
- Carta Ética da Administração Pública, publicada em anexo ao Boletim dos Registos e do Notariado nº7, de 7 de Julho de 2002
- Decreto-lei nº 304/2002, 13 de Dezembro
- Lei nº 19/2003, de 20 de Junho
- Decreto-lei nº 287/2003, de 12 de Novembro
- Declaração de retificação nº 4/2002, de 9 de Janeiro
- Lei nº 11/2004, de 27 de Março
- Lei nº 17/2006, de 23 de Maio
- Decreto-lei nº 71/2007, de 27 de Março
- Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho
- Lei nº 50/2007, de 31 de Agosto
- Lei nº 51/2007, de 31 de Agosto
- Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de Setembro
- Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de Setembro
- Lei nº 19/2008, de 21 de Abril
- Lei nº 20/2008, de 21 de Abril
- Lei nº 25/2008, de 5 de Junho
- Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho
- Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto
- Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro
- Lei nº 64-A/2008, de 31 de Dezembro
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção nº 1/2009, de 1 de Julho



- Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho
- Lei n.º 94/2009, de 1 de Setembro
- Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de Janeiro
- Resolução da Assembleia da República, n.º 2/2010, de 6 de Janeiro
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção n.º 1/2010, de 7 de Abril
- Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de Agosto
- Lei nº 36/2010, de 2 de Setembro
- Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro
- Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro
- Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro
- Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro
- Resolução do Conselho de Ministros nº 71/2010, de 10 de Setembro
- Lei nº 55/2010, de 24 de Dezembro
- Lei orgânica nº 1/2011, de 30 de Novembro
- Lei n.º 45/2011, de 24 de Junho
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 6 de Julho de 2011
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 14 de Setembro de 2011
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção nº 5/2012, de 7 de Novembro
- Lei nº 1/2013, de 3 de Janeiro
- Regulamento do Tribunal Constitucional nº 16/2013, de 10 de Janeiro
- Resolução da Assembleia da República n.º 1/2015, de 21 de novembro de 2014
- Decreto do Presidente da República n.º 1/2015, de 2 de janeiro