



O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Mestrado em Administração Pública

Luís Filipe Antunes Duarte

Leiria, março de 2019



O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Mestrado em Administração Pública

Luís Filipe Antunes Duarte

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Professor Doutor Eugénio Lucas, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, e coorientação da Professora Doutora Maria João Escudeiro, Professora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa do Instituto Politécnico de Lisboa.

Leiria, março de 2019

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionado o Autor e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2018/2019, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Dedicatória

Dedico esta dissertação à minha esposa Helena e ao meu filho

*Diogo, pela compreensão e paciência que sempre
demonstraram ao longo da minha vida académica.*

Agradecimentos

Na elaboração deste trabalho existiu a colaboração de diversas pessoas, as quais não posso deixar de mencionar, pela motivação, compreensão e orientação.

Ao meu orientador, Professor Doutor Eugénio Lucas, pela constante disponibilidade e motivação que me prestou ao longo de todo o trabalho.

Agradeço, também, à Professora Doutora Maria João Escudeiro, minha coorientadora, que teve a capacidade de me conduzir em matéria de metodologias, principalmente no início, quando o trabalho a realizar ainda não era muito claro.

Também à minha família e muito em particular à minha esposa e ao meu filho, a quem dedico esta dissertação de mestrado.

A todos, o meu muito obrigado!

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

*“Quem cabritos vende e cabras não
tem, de algum lado lhe vêm.”*

Provérbio Português

Resumo

A presente dissertação pretende compreender e analisar o fenómeno da corrupção e dos crimes conexos, associados às Forças de Segurança, e tem como objetivo principal demonstrar os riscos e a vulnerabilidade dos serviços, bem como apresentar os mecanismos mais adequados para a prevenção e controlo da corrupção na atividade policial.

No que concerne à metodologia utilizada, importa referir que foi necessário realizar pesquisas bibliográficas e documentais, analisar diversos artigos doutrinários e decisões jurisprudenciais, bem como consultar legislação diversa, com vista a fornecer as principais teorias que dão enquadramento ao tema em análise.

Este trabalho de investigação encontra-se organizado em seis capítulos, sendo o primeiro a introdução e o último a conclusão. No segundo capítulo são identificadas as principais Forças e Serviços de Segurança, apura-se o conceito de polícia enquanto instituição e polícia enquanto atividade e observa-se a articulação entre os diversos corpos e modalidades de polícias.

Começando pela análise do crime de corrupção, fez-se o devido enquadramento teórico e identificaram-se breves conceitos operacionais, apoiando-nos em normas jurídicas e em textos dos juriconsultos que trataram do assunto em equação. Com o enquadramento teórico apresentaremos uma breve perspetiva histórica da corrupção, definindo-se os elementos que constituem o crime de corrupção e infrações conexas, sublinhando-se a dificuldade em demonstrar a prova dos factos e a sua impunibilidade.

Posteriormente, faremos alusão à missão e aos padrões de conduta que os profissionais das Forças de Segurança devem ter no desenvolvimento da sua profissão, que na verdade está associada a um Código Deontológico. No mesmo capítulo, serão analisados os princípios fundamentais da Administração Pública caracterizados na Constituição da República Portuguesa. No contexto da Convenção das Nações Unidas, o agente público exerce determinadas funções de relevo e, com o aumento da criminalidade organizada, houve necessidade de criar mecanismos de cooperação entre os Estados. Por esse motivo, foi assim assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que exige que

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

cada Estado Parte crie um ou mais órgãos encarregados de prevenir a corrupção, tendo o nosso país fundado o Conselho de Prevenção da Corrupção.

Finalmente, no quinto capítulo, identificaremos e analisaremos os principais aspetos que tornam o serviço das diversas Forças Segurança mais vulnerável, os quais podem proporcionar o aparecimento da corrupção e crimes conexos, bem como as medidas aplicadas na prevenção e controlo do fenómeno.

Palavras-chave: Corrupção, Crimes Conexos, Forças de Segurança, Prevenção

Abstract

This dissertation aims to understand and analyse the phenomenon of corruption and related crimes associated with the Security Forces, and its main objective is to demonstrate the risks and vulnerability of services, as well as to present the most appropriate mechanisms for the prevention and control of corruption in police activity.

Regarding the methodology used, it is necessary to mention that bibliographical and documentary research was necessary, to analyse several doctrinal articles and jurisprudential decisions, as well as consultation of diverse legislation, in order to provide the main theories that give framing to the subject under analysis.

This research work is organized in six chapters, the first being the introduction and the last the conclusion. In the second chapter are referenced the main Security Forces and Services, the concept of police as institution and police is analysed as an activity and the articulation between the various bodies and modalities of police is observed.

Beginning with the analysis of the crime of corruption, a proper theoretical framework was established and brief operational concepts were identified, supported by legal norms and texts of jurisconsults that dealt with the subject in equation. In the theoretical framework we will present a brief historical perspective on corruption, defining the elements that constitute the crime of corruption and related offenses, highlighting the difficulty in demonstrating the evidence and its impunity.

Subsequently, we will allude to the mission and standards of conduct that Security Forces professionals must have in the development of their profession, which is in fact associated with a Code of Ethics. In the same chapter, we will analyse the fundamental principles of Public Administration characterized by the Constitution of the Portuguese Republic. In the context of the United Nations Convention, the public agent performs certain important functions and with the increase of organized crime there was a need of creating mechanisms of cooperation between States. Thus, the United Nations Convention against Corruption was signed, which requires each State Party to set up one or more organs to prevent corruption, and our country founded the Corruption Prevention Council.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Finally, in the fifth chapter, we will identify and analyse the main aspects that make the service of the various Security Forces more vulnerable, which can lead to the emergence of corruption and related crimes, as well as the measures applied in the prevention and control of the phenomenon.

Keywords: Corruption, Related Crimes, Security Forces, Prevention

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	iii
Dedicatória	iv
Agradecimentos	v
Resumo	vii
Abstract.....	ix
Índice.....	xi
1. Introdução.....	1
2. A caracterização das Forças e Serviços de Segurança.....	3
2.1 Guarda Nacional Republicana	7
2.2 Polícia de Segurança Pública.....	9
2.3 Polícia Judiciária.....	11
2.4 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.....	13
2.5 Serviço de Informações da República Portuguesa.....	14
3. Enquadramento teórico e conceitos práticos	16
3.1 Conceito de corrupção	16
3.2 Corrupção passiva, ativa e recebimento indevido de vantagem.....	23
3.2.1 Corrupção própria e corrupção imprópria.....	25
3.2.2 Corrupção antecedente e corrupção subsequente.....	29
3.3 Corrupção e crimes conexos	29
3.3.1 Extorsão	30
3.3.2 Tráfico de influência	31
3.3.3 Suborno	33
3.3.4 Abuso de poder.....	34
3.3.5 Favorecimento pessoal praticado por funcionário	35
3.3.6 Peculato	36
3.3.7 Denegação de justiça e prevaricação	38
3.3.8 Concussão	39
3.3.9 Violação de segredo por funcionário	39
3.4 Dificuldades de punição da corrupção	41
3.4.1 A prova	44
3.4.2 Princípio da presunção da inocência e “in dubio pro reo”	45
4. Os padrões éticos e profissionais dos membros das Forças de Segurança	47
4.1 Trabalhadores da Administração Pública	47
4.2 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	51
4.2.1 Conselho de Prevenção da Corrupção.....	54
4.3 Missão e valores das Forças de Segurança.....	57
4.3.1 Código Deontológico do Serviço Policial	62
5. A corrupção e as Forças de Segurança	65

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

5.1 A discricionarietà e a visibilidade	65
5.2 A vulnerabilidade do serviço policial	68
5.3 A prevenção e controlo da corrupção e dos crimes conexos	78
6. Conclusão	91
Bibliografia	94

1. Introdução

O objetivo do presente trabalho é definir e analisar o fenómeno da corrupção e dos crimes conexos no seio das Forças de Segurança.

No segundo capítulo começa-se por caracterizar as principais Forças e Serviços de Segurança nas suas vertentes institucionais e funcional, apresentam-se as atividades e as funções que as envolvem, mormente as atividades de segurança pública, investigação criminal e informações de segurança.

De seguida, desenvolve-se o conceito de corrupção apresentando-se o respetivo enquadramento histórico, visto que estamos perante um tipo ilícito muito antigo no ordenamento jurídico português. A sua antiguidade remonta às civilizações antigas e encontra-se tipificado até aos nossos dias. Atualmente as ações tipificadas como corrupção no exercício de funções públicas vêm plasmadas no Código Penal Português e em leis penais extravagantes.

Posteriormente, analisam-se as diferenças entre os crimes de corrupção passiva, ativa e recebimento indevido de vantagem, bem como a norma de agravamento e outra de dispensa e atenuação da pena como um incentivo à denúncia. No entanto, a conduta do funcionário corrupto pode ser ilícita ou lícita. Com efeito, esta diferença entre corrupção própria e imprópria e o momento da oferta ou da promessa de vantagens pode ser antes ou depois do ato do funcionário corrupto que se pretende retribuir. Por esse motivo estamos perante corrupção antecedente ou subsequente. Seguidamente, faz-se uma descrição e uma definição mais alargada da corrupção, onde se englobam outras tipologias penais muito próximas do crime de corrupção, prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e dos mercados.

Este capítulo termina com as diversas dificuldades que existem na punição da corrupção e crimes conexos, onde a recolha da prova por parte das autoridades policiais e judiciais é cada vez mais complexa, e em que na falta deste mecanismo e em caso de dúvida

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

razoável o juiz absolve o arguido, aplicando o princípio “*in dubio pro reo*”, estando assim presente ao longo de todo o processo o princípio da presunção da inocência do arguido.

Na quarta parte desta dissertação faz-se uma abordagem aos padrões éticos e profissionais dos elementos das Forças de Segurança e define-se o conceito de administração pública com base na sua constituição e organização.

Como a corrupção não é um problema estritamente nacional, em resposta à espacialização deste tipo de criminalidade, os Estados tiveram necessidade de criar mecanismos de cooperação, tendo desta forma sido assinado por diversos países a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que exige que cada Estado Parte crie um ou mais órgãos incumbidos de prevenir e combater a corrupção. Em Portugal criou-se o Conselho de Prevenção da Corrupção.

No entanto, a segurança interna constitui uma das missões fundamentais das Forças de Segurança, através da função de polícia, de natureza administrativa e judicial, com o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sendo os padrões éticos e profissionais de conduta o requisito fundamental para um exercício credível e eficiente, de acordo com o Código Deontológico do Serviço Policial que vem promover uma maior qualidade do serviço policial.

No penúltimo capítulo do trabalho serão identificadas e analisadas as áreas que tornam o serviço das Forças de Segurança mais vulneráveis ao crime de corrupção e infrações conexas, sendo a área operacional, principalmente no que diz respeito às atividades de fiscalização e licenciamento, a mais exposta em virtude dos funcionários estarem mais em contato com a sociedade.

Por fim, serão analisados os mecanismos próprios que poderão ser utilizados para prevenir e controlar a corrupção e infrações conexas nas Forças de Segurança, as quais são essenciais para alcançar os objetivos pretendidos.

2. A caracterização das Forças e Serviços de Segurança

Em Portugal as Forças e Serviços de Segurança são organismos públicos que exercem as funções de segurança interna constantes no n.º 2 do artigo 25.º da Lei de Segurança Interna¹, abarcando a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança, bem como outras entidades como os órgãos da Autoridade Marítima e do Sistema da Autoridade Aeronáutica, excetuando o Sistema de Informações de Segurança todas as outras entidades são considerados através das suas leis orgânicas, órgãos de polícia criminal.

A polícia enquanto força de segurança pública, no sentido institucional de Força de Segurança, só enquadra fundamentalmente a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Marítima (PM) e o Corpo da Guarda Prisional.²

No entanto, são polícias não na forma de Força de Segurança, mas sim na forma de Serviço de Segurança a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e as Polícias Municipais³.

O Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) são Serviços de Segurança, mas não são órgãos de polícia criminal⁴.

De acordo com a nossa Constituição, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, mas a lei fundamental reserva o artigo 272.º para consagrar especificamente a

¹ Lei n.º 53/08, de 29 de agosto.

² Através das respetivas leis orgânicas.

³ Através das respetivas leis orgânicas.

⁴ Através das respetivas leis orgânicas.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

atividade de “polícia”, que tem por “funções de defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” e as “medidas de polícia”.

No n.º 4 do preceito constitucional que estamos a analisar constata-se que a “lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional”.

Só as polícias que se enquadrem no conceito constitucional de “polícia” do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa é que podem ser consideradas Forças de Segurança, desde que se encontrem dentro do princípio da territorialidade, do princípio da reserva da lei e do princípio da unidade de organização.

O princípio da territorialidade não define se uma força policial é ou não Força de Segurança, não é por ser designada ou deter competências funcionais de polícia que se pode afirmar que uma organização policial é uma Força de Segurança. A competência territorial de atuação de uma polícia é um elemento essencial para que a mesma seja constitucionalmente considerada como Força de Segurança, como acontece com a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana, com competência materiais em todo território nacional, cooperando mutuamente, embora cada uma das Polícias tenha a sua área de jurisdição, assim como a Polícia Marítima que atua no território marítimo português. O Corpo da Guarda Prisional exerce as suas funções de ordem, tranquilidade e segurança pública no espaço do sistema prisional, pelo que também é qualificada como Força de Segurança.

O regime das Forças de Segurança, nos termos do artigo 164.º, al.ª u) da Constituição da República Portuguesa, é da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, bem como a lei prevista no n.º 4 do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa que consagra o princípio da unidade de organização das Forças de Segurança para todo o território nacional, define a direção orgânica das Forças de Segurança, estando o seus regimes fixados em lei, normalmente designada por Lei Orgânica.

Estes princípios gerais aplicam-se a todos os “tipos de polícia”, ou seja, à polícia administrativa, em sentido restrito, à polícia de segurança e à polícia judiciária. Porém, a

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

polícia administrativa e a polícia judiciária têm uma prestação de índole preventiva e repressiva, mas enquanto a polícia administrativa atua sob a direção da Administração Pública a polícia judiciária exerce-se na dependência funcional das autoridades judiciárias, embora não possa deixar de estar incluída no conceito constitucional de “forças de segurança” (Canotilho e Moreira, 1993, p. 955).

Catarina Sarmento e Castro (2003, p. 101) afirma que *“as funções da polícia judiciária, ao contrário das de mera polícia administrativa, implicariam a investigação criminal bem como a perseguição e captura dos criminosos enquanto tarefa de coadjuvação das autoridades judiciárias, o que reforça o seu carácter repressivo”*. Para Sérvulo Correia (1994, p. 407) a polícia administrativa geral *“visa a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada, com particular ênfase no domínio da ordem e segurança públicas”*.

Porém, o conceito constitucional de “forças de segurança” não abrange todos os corpos organizados que tenham por missão, principal ou secundária, garantir a segurança interna, o que inclui a prevenção de crimes que ponham em causa o direito à segurança dos cidadãos. No entanto, em virtude destas características, algumas instituições não se enquadram no regime das Forças de Segurança ou Serviços de Segurança, como entendeu o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 84/2010, relativo à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE): *“não tem por missão secundária garantir a segurança interna, prevenindo crimes que ponham em causa o direito à segurança dos cidadãos”*. Mas a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) é um serviço central da administração do Estado, dotado de poderes de polícia administrativa, com competência territorial nacional, sendo na definição do artigo 1.º, al.ª c) do Código Processo Penal um órgão de polícia criminal, não na sua qualificação orgânica ou institucional, mas sim na qualidade dos atos que pratica.

A polícia, enquanto força de segurança pública, engloba todos os funcionários encarregues de aplicar a lei, por esse motivo integra as Forças de Segurança, as Forças Paramilitares ou outras quando atua sob a orientação e autoridade de algum órgão do Estado.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Segundo o Professor Freitas do Amaral (2006, p. 25), as necessidades de “*segurança e proteção dos cidadãos contra a perturbação da ordem e tranquilidade públicas são asseguradas pela coletividade através dos serviços de Polícia*”, serviços esses forçosamente criados pelo Estado.

Para o Mestre João Raposo (2006, p. 49), a designação de forças de segurança assenta melhor às

“corporações policiais que têm por missão assegurar a manutenção da ordem e segurança públicas e o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, dispondo para o efeito de uma estrutura organizativa fortemente hierarquizada, especialmente habilitada para o uso coletivo de meios coercivos”.

Por seu turno, “*os serviços de segurança são os demais serviços, não necessariamente policiais, que concorrem para garantir a segurança interna, prescindindo, para o efeito, de uma organização daquele tipo*” (Raposo, 2006, p. 49).

Por polícia, tanto no seu sentido orgânico como institucional, Catarina Sarmento e Castro defende na sua dissertação de mestrado ser o “*conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desempenho de tarefas materiais de polícia*” (Valente, 2012, p. 61). No entanto, Sérvulo Correia (1994, p. 393) definiu-a como sendo “*todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade de polícia*”.

No que respeita ao sentido funcional ou material de polícia, o Professor Sérvulo Correia (1994, p. 393) considera-a como sendo a

“actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica”.

Contudo, defendendo uma outra visão, João Raposo (2006, p. 27) entende que são “*actos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas*

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

– *autoridades policiais e respectivos agentes de execução, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícita*”.

A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática⁵.

Perante o que acima se referiu, esta atividade constitui um monopólio do Estado e nunca pode ser confiada ou transferida para entidades privadas, por esse motivo as Forças e Serviços de Segurança estão integrados na administração direta do Estado.

2.1 Guarda Nacional Republicana

A Guarda Nacional Republicana (GNR), adiante designada por Guarda, criada em 1911 “é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”⁶, com jurisdição em todo território nacional e no mar territorial. A Guarda depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna⁷ e as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, através do seu comandante-geral, nos casos e termos previstos nas Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas e do regime do estado sítio e estado de emergência, dependendo, nesta medida, do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional no que respeita à uniformização da doutrina militar, do armamento e o equipamento⁸.

Em vista do antecedente pode afirmar-se que a Guarda é uma Força de Segurança militarizada.

⁵ Artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

⁶ Artigo 1.º, n.º 1 da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁷ Artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁸ Artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Nos termos do artigo 3.º n.º 1, al.^a b) da Lei da Organização da Investigação Criminal, a Guarda Nacional Republicana é um órgão de polícia criminal de competência genérica que atua no processo sob direção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente⁹.

A Guarda é uma força nacional e desempenha a sua atividade em todo o território nacional e no mar territorial. Pode prosseguir a sua missão fora do território nacional, desde que legalmente mandatada para esse efeito, colabora com outras forças e serviços de segurança, assim como com outras autoridades públicas.¹⁰ De acordo com a Lei Orgânica da instituição, os militares da Guarda são considerados agentes da força pública e de autoridade, sendo considerados autoridades de polícia os oficiais seguintes: o comandante-geral, o 2.º comandante-geral, o comandante do Comando Operacional da Guarda, os comandantes de unidade e subunidades de comando de oficial e outros oficiais da Guarda quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional. Os oficiais atrás referidos para efeitos do Código de Processo Penal são autoridades de polícia e todos os militares desta Força de Segurança incumbidos de realizar quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária são órgãos de polícia criminal¹¹.

Os serviços da Guarda Nacional Republicana encontram-se organizados por comandos territoriais responsáveis pelo cumprimento de missão na área da responsabilidade que lhe foi atribuída¹². A Guarda dispõe ainda de unidades especializadas, de representação e de intervenção e reserva, como a Unidade de Controlo Costeiro responsável pela vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima de toda a costa e mar de todo o território português¹³. A Unidade de Ação Fiscal é especializada e tem competência específica na investigação da área tributária, fiscal e aduaneira, e a Unidade Nacional de Trânsito no âmbito da fiscalização ordenamento e disciplina de trânsito¹⁴. A unidade de reserva Unidade de Segurança e Honras de Estado é uma unidade de representação e tem a

⁹ Artigo 2.º, n.º 4 da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

¹⁰ Artigo 5.º e 6.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

¹¹ Artigo 10.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

¹² Artigo 37.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

¹³ Artigo 40.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

¹⁴ Artigo 41.º e 42.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

responsabilidade de proteção e segurança das instalações dos órgãos de soberania. Já a Unidade de Intervenção está vocacionada para a manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução de incidentes críticos e de intervenção em situações de extrema complexidade¹⁵.

A Guarda dispõe de uma unidade de ensino, a Escola Prática da Guarda, vocacionada para a formação, atualização e especialização dos conhecimentos dos militares¹⁶.

2.2 Polícia de Segurança Pública

A Polícia de Segurança Pública, abreviadamente PSP, é definida no seu diploma orgânico, Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, como uma “força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”, tendo por missão “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos nos termos da Constituição e da lei”¹⁷.

A PSP é uma força organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, está na dependência do Ministério da Administração Interna e no respeito imperativo contido no n.º 4 do artigo 272.º da lei fundamental, sendo que a sua organização é única para todo o território nacional¹⁸.

Esta Força de Segurança nasceu a 02 de julho de 1867, através de uma lei que criou a Polícia Civil em Portugal, publicada pelo Rei D. Luís, cujas atribuições são decorrentes da legislação de segurança interna, exceto em situações de estado de sítio e de emergência, resultando da legislação sobre a defesa nacional e tendo como principal função a garantia das condições de segurança que permitam o direito, liberdades e garantias dos cidadãos, cooperando com as autoridades judiciárias na investigação

¹⁵ Artigo 43.º e 44.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

¹⁶ Artigo 45.º da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

¹⁷ Artigo 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

¹⁸ Artigo 1.º e 2.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

criminal, desenvolvendo atos de investigação em inquérito, e sendo assim considerada um órgão de polícia criminal de competência genérica^{19 20}.

Para efeitos de polícia administrativa, conforme a al.^a d) do artigo 1.º do Código Processo Penal, são qualificados como autoridades de polícia o diretor nacional, os diretores nacionais-adjuntos, o inspetor-geral, o comandante da Unidade Especial de Polícia e os comandantes das unidades e subunidades até ao nível de Esquadra, entre outros oficiais em funções de Comando.

Segundo o artigo 6.º da Lei de Organização da Investigação Criminal, assim como a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública tem competência genérica da investigação dos crimes que não estejam reservados a outros órgãos de polícia criminal e ainda dos crimes que lhes sejam atribuídos pela autoridade judiciária competente para a direção do processo penal.

Constituem atribuições exclusivas da PSP as relativas ao controlo de fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas não pertencentes às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, bem como licenciar, controlar e fiscalizar as atividades de segurança privada e respetiva formação em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna, tal como a garantia da segurança pessoal de membros dos órgãos de soberania e de altas entidades, ou ainda outros cidadãos, quando sujeitos a ameaça relevantes²¹.

Na PSP existem duas unidades de polícia, os comandos territoriais de polícia e a Unidade Especial de Polícia, diretamente dependentes do Diretor Nacional. Os comandos territoriais são compostos pelos comandos regionais de polícia, comandos metropolitanos de Lisboa e Porto e comandos distritais de polícia²². A Unidade Especial de Polícia é uma unidade especialmente vocacionada para operações de manutenção e restabelecimento da

¹⁹ Artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

²⁰ Artigo 3.º, n.º 1, al. a c) da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

²¹ Artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

²² Artigo 19.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção tática em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades, inativação de explosivos e segurança em subsolo.

Além disso, possui as seguintes subunidades operacionais: o Corpo de Intervenção; o Grupo de Operações Especiais; o Corpo de Segurança Pessoal; o Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo; e o Grupo Operacional Cinotécnico²³.

A Polícia possui dois estabelecimentos de ensino, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) e a Escola Prática de Polícia (EPP). O primeiro é um instituto de ensino superior universitário destinado à formação de oficiais de polícia e à promoção do seu aperfeiçoamento permanente, bem como à realização, coordenação ou colaboração em projetos de investigação e desenvolvimento no domínio das ciências policiais, a segunda instituição destina-se à formação de agentes e chefes, à organização e leccionação de estágios e cursos e à preparação ou aperfeiçoamento de especialistas²⁴.

2.3 Polícia Judiciária

A Polícia Judiciária, abreviadamente designada por PJ, foi criada em 1945 e, segundo a atual Lei Orgânica, é definida como “um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa”²⁵. Esta instituição tem por missão coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, detenção e investigação da competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes²⁶.

A Polícia Judiciária, como órgão de polícia criminal de competência genérica, tem a função, em matéria de prevenção, de deteção criminal e investigação, de vigiar e fiscalizar

²³ Artigo 40.º e 41.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

²⁴ Artigo 50.º e 51.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

²⁵ Artigo 1.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

²⁶ Artigo 2.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

estabelecimentos, locais e atividades que, pela sua natureza, o justifiquem, bem como reduzir o número de vítimas da prática de crimes, realizando ações pedagógicas junto dos cidadãos, destinadas a reduzir a criminalidade^{27 28}.

As competências reservadas à Polícia Judiciária no âmbito da investigação criminal encontram-se definidas nos artigos 7.º e 8.º da Lei de Organização da Investigação Criminal, cabendo a este órgão de polícia criminal a investigação da criminalidade mais violenta e altamente organizada, assegurando, para efeitos da sua própria missão, o funcionamento dos gabinetes da Interpol e Europol, tendo o dever de cooperação, dentro do quadro previsto na lei, com as outras forças e serviços de segurança²⁹.

Nos termos já conhecidos, e no caso concreto da PJ, são consideradas autoridades de polícia criminal o diretor nacional, diretores nacionais adjuntos, diretores das unidades nacionais, diretores das unidades territoriais, assessores de investigação criminal, coordenadores superiores de investigação criminal, coordenadores de investigação criminal e os inspetores-chefes, tendo estas autoridades competência para ordenar a realização de perícias a efetuar por organismos oficiais, exceto as perícias relativas a questões psiquiátricas, sobre a personalidade, e de autópsia médico-legal; efetuar revistas e buscas, exceto as domiciliárias e as realizadas em escritório de advogado, consultório médico, em estabelecimento hospitalar ou instituição bancária; e apreensões, exceto de correspondência e as que tenham lugar nos locais supramencionados³⁰.

A estrutura interna da Polícia Judiciária obedece a um modelo hierarquizado e compreende a direção nacional, as unidades nacionais, as unidades territoriais, as unidades regionais, as unidades locais, as unidades de apoio à investigação e as unidades de suporte³¹. Os serviços da direção nacional, na dependência do Diretor Nacional, compreendem a Escola de Polícia Judiciária, a Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico, a Unidade de Informação Financeira e a Unidade de Planeamento,

²⁷ Artigo 3.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

²⁸ Artigo 4.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

²⁹ Artigo 5.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

³⁰ Artigo 11.º e 12.º Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

³¹ Artigo 22.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Assessoria Técnica e Documentação³². As unidades nacionais da PJ são a Unidade Nacional Contra Terrorismo, a Unidade Nacional Contra a Corrupção, a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes e a Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica³³. No apoio à investigação, temos a Unidade de Informação de Investigação Criminal, a Unidade de Cooperação Internacional, o Laboratório de Polícia Científica e a Unidade de Telecomunicações e Informática³⁴. Também existe uma unidade de suporte que exerce funções mais administrativas, como a Unidade de Administração Financeira, Patrimonial e de Segurança, a Unidade de Recursos Humanos e Relações Públicas, a Unidade de Perícia Financeira e Contabilística e a Unidade Disciplinar e de Inspeção³⁵.

2.4 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, abreviadamente designado por SEF, é um serviço de segurança, dependendo hierarquicamente do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa, nos termos do disposto no artigo 1.º, n.º 1, do seu diploma orgânico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro. Tem como missão fundamental assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, ou seja, dos estrangeiros em território nacional, prevenir e combater a criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros e proceder à instrução dos processos de pedido de asilo, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com estas atividades e com os movimentos migratórios³⁶.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, enquanto tal, tem natureza de órgão de polícia criminal e atua no processo, nos termos processual e penal, sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, sendo consideradas autoridades de polícia criminal o diretor nacional, os diretores nacionais adjuntos, os

³² Artigo 27.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

³³ Artigo 28.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

³⁴ Artigo 30.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

³⁵ Artigo 31.º da Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto.

³⁶ Artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

diretores de direção central e os diretores regionais, os inspetores superiores, os inspetores adjuntos principais e os inspetores adjuntos, quando exerçam funções de chefia de unidades orgânicas³⁷.

Todo o serviço do SEF tem caráter permanente e obrigatório, o qual poderá ser exercido na modalidade de trabalho por turnos ou em regime de piquete e de prevenção, não podendo o pessoal eximir-se das missões que lhe são confiadas, consagrando o dever de cooperação no exercício das respetivas atribuições, com todas as outras entidades com funções de prevenção e investigação criminal³⁸.

A estrutura organizativa do SEF, de acordo com o n.º 1 do artigo 11.º da Estrutura Orgânica, compreende a diretoria nacional, o conselho administrativo, os serviços centrais e os serviços descentralizados, que integram os serviços operacionais e de apoio. Os serviços operacionais prosseguem diretamente ações de investigação e fiscalização: são a Direção Central de Investigação, a Direção de Fronteiras de Lisboa, as direções regionais, as delegações regionais e os postos de fronteira. Consideramos ainda serviços de apoio todas as demais unidades orgânicas, bem como aquelas que, fazendo parte dos serviços operacionais, desenvolvem funções de apoio às ações de investigação e fiscalização³⁹.

2.5 Serviço de Informações da República Portuguesa

Na sequência da revolução de 25 de abril de 1974, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, levando à extinção da Direção Geral de Segurança (DGS), viveu-se um período de dez anos em que a atividade de recolha e tratamento de informações, necessárias para garantir a segurança interna do nosso país, não se encontrava regulamentada (Raposo, 2006, p. 89). A Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), Lei n.º 30/84, de 05 de setembro, consagra, no n.º 2, do artigo 2.º, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como a

³⁷ Artigo 1.º, n.º 2 e artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

³⁸ Artigo 5.º, n.º 1, artigo 7.º e artigo 8.º da do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

³⁹ Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

garantia da independência nacional e interesses nacionais, respeitando sempre os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, aspetos consignados na Constituição e na lei⁴⁰.

Os Serviços de Informações da República Portuguesa dependem diretamente do Primeiro-Ministro, o qual pode delegar responsabilidades no membro do Governo que integre a Presidência do Conselho de Ministros, mas goza de autonomia administrativa e financeira⁴¹.

Aos Serviços de Informações não são atribuídas funções de natureza policial, por esse motivo, os seus funcionários ou agentes, civis ou militares, que prestam serviço nestas instituições, não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais, e, conseqüentemente, não podem proceder à detenção de qualquer cidadão ou instruir processos penais⁴².

Os elementos que prestam serviço nos Serviços de Segurança são obrigados a guardar rigoroso sigilo sobre a atividade de pesquisa, análise, classificação e conservação das informações de que tenham conhecimento em razão das suas funções, bem como da estrutura e do funcionamento de todo o sistema, mesmo quando deixam de ser funcionários ou agentes. O desvio de funções pode levar à aplicação de sanções disciplinares ou, em situações mais graves, a pena de prisão⁴³.

O Sistema de Informações da República Portuguesa é composto por quatro órgãos e dois serviços.

Deste modo, são órgãos do sistema: o Conselho de Fiscalização, eleito pela Assembleia da República, ao qual cabe o controlo do SIRP; o Conselho Superior de Informações, órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, o qual é presidido pelo Primeiro-Ministro; a Comissão de Fiscalização de Dados, constituída por

⁴⁰ Artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 30/1984, de 05 de setembro.

⁴¹ Artigo 15.º, n.º 1 e 2, artigo 16.º da Lei n.º 30/1984, de 05 de setembro.

⁴² Artigo 4.º da Lei n.º 30/1984, de 05 de setembro.

⁴³ Artigo 28.º da Lei n.º 30/1984, de 05 de setembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

três magistrados do Ministério Público, que tem como função o controlo do acesso aos dados e informações; e o Secretário-Geral, que dirige a atividade dos Serviços de Informações⁴⁴.

Por seu lado, os serviços operacionais do SIRP são constituídos pelo Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, que produz informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português; e o Serviço de Informações e Segurança, que está incumbido de produzir informações que contribuam para salvaguardar a segurança interna, nomeadamente a prevenção de casos de sabotagem, espionagem e terrorismo ou atos que possam alterar ou destruir o Estado de direito previsto na Constituição da República Portuguesa⁴⁵.

As Forças de Segurança e os Serviços de Segurança previstos na Lei de Segurança Interna devem colaborar com o SIS, comunicando as notícias e as informações de que tenham conhecimento, relacionados com a segurança interna ou a prática de atos que, pela sua natureza, coloquem em causa o Estado de direito constitucionalmente estabelecido⁴⁶.

3. Enquadramento teórico e conceitos práticos

3.1 Conceito de corrupção

Na sociedade atual é comum ouvirmos frequentemente a palavra “corrupção”, algo bastante mediatizado em toda a comunicação social, na televisão, na rádio, nas primeiras páginas dos jornais, onde somos muitas vezes bombardeados com as notícias de uma investigação ou de um julgamento, envolvendo uma série de atores, desde ministros, detentores de altos cargos públicos, partidos políticos, empresários, até elementos das Forças de Segurança, que, a troco de dinheiro ou de oferendas, praticam atos ou omissões contrários aos seus deveres. Corrupção é uma palavra polissémica e deriva do latim

⁴⁴ Artigo 7.º da Lei n.º 30/84, de 05 de setembro.

⁴⁵ Artigo 20.º e 21.º da Lei n.º 30/84, de 05 de setembro.

⁴⁶ Artigo 10.º da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

“*corruptio*”, com o sentido de deterioração, alteração, sedução, suborno, depravação, ou, no seu plural, “*corruptus*”, que significa algo desfeito em pedaços, estando sempre associada a obscuridade, a falta de transparência e alteração do estado normal de uma realidade.⁴⁷

Com efeito, o significado de corrupção, de acordo com o dicionário da Língua Portuguesa, define-se como o ato ou efeito de corromper ou corromper-se, decomposição física de alguma coisa, putrefação, adulteração, perversão e suborno.⁴⁸

A corrupção é um dos fenómenos mais antigos, podendo-se encontrar referências a este tipo de prática em todas sociedades, coincidindo quase com o nascimento dos Estados e dos respetivos órgãos que os compõem, sendo detetável em diferentes períodos da História da humanidade, afetando e corroendo as instituições e os princípios de uma sociedade democrática, privilegiando a desigualdade, a imparcialidade, a falta de transparência, e, deste modo, ameaçando ao longo dos tempos os valores de um Estado de Direito.

Aliás, tal como Luís de Sousa (2011, p. 13) refere “*a corrupção é um fenómeno milenar. Referências a este tipo de prática ou comportamento impróprio podem ser lidas em vários trechos dos textos sagrados e em códigos de antigas civilizações*”. Com efeito, já no quinto livro da Bíblia, no Deuterónimo 16:19, existia a previsão do delito corrupção e suborno que, naquela época, preocupava a sociedade: “*Não pervertas o direito, não faças diferença entre as pessoas, nem aceites o suborno pois o suborno cega os olhos dos sábios e falseia a causa dos justos*”. Na época de Platão e Aristóteles, este conceito era utilizado e aplicado a sociedades inteiras, bem como a regimes políticos que serviam os interesses dos particulares, em vez de seguirem as leis ou procurarem o bem-estar dos seus cidadãos.

Na verdade, o fenómeno da corrupção é um problema mundial, despertando desde cedo a atenção dos autores clássicos, com particular relevância para o direito romano, que

⁴⁷ Dicionário de Latim-Português, Dicionários Editora, Porto Editora, 2.ª edição, p.300.

⁴⁸ Dicionário da Língua Portuguesa, Dicionários Editora, Porto Editora, 8.ª edição, p.435.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

incriminava e proibia a aceitação de qualquer vantagem por parte dos funcionários públicos. Por sua vez, Cícero, de acordo com a realidade vivida em Roma, utilizaria esta palavra para descrever o suborno e o abandono dos bons costumes.

De acordo com Débora Thaís de Melo, (2009, p. 75) *“no ordenamento romano, a censurabilidade da corrupção residia na vedação à aceitação de quaisquer dádivas como remuneração das funções públicas porquanto se estaria a pôr em causa o postulado da gratuidade de seu exercício”*.

O direito português foi claramente inspirado pelo Direito Romano e Canónico, principalmente na Idade Moderna, tendo as Ordenações Filipinas sofrido essa influência, salientando-se, no livro V, título LXXI, 1.^a parte, a proibição geral, que proibia os funcionários de aceitarem para *“si, nem para filhos seus nem pessoas, que de baixo se seu poder e governança stêm, dádivas algumas, nem presentes de pessoa alguma que seja, posioque com elles, não traga requerimento de despacho algum”*. Quem desobedecesse poderia ser sancionado com a perda de *“qualquer Officio, que tiver, e mais pagará vinte por hum do que receber, ametade para quem acusar, e a outra para nossa Camara”*.

No entanto, com a entrada em vigor do Código Penal de 1886, o seu artigo 322.º já condenava o empregado público que aceitasse *“por si ou por outrem oferecimento ou promessa, ou receber dádiva ou presente de pessoa que perante ele requeira desembargo ou despacho, ou que tenha negócio ou pretensão dependente do exercício de suas funções públicas”*, sendo o funcionário público, neste documento, qualificado como o corrupto principal, em virtude de violar a autonomia intencional do Estado, e o corruptor o autor secundário.

Portugal viveu quarenta e oito anos de ditadura, altura em que se encontrava numa situação de isolamento internacional, com uma economia afetada pela guerra colonial a partir dos anos 60, sob um regime de censura e sem experiência democrática, período que apenas viria a terminar em 1974, com a instauração da democracia. Contudo, ainda hoje não se sabe ao certo o que terá ocorrido durante a ditadura quanto ao fenómeno da

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

corrupção, só temos conhecimento de que, nessa época, mais precisamente em 12 de junho de 1970, que face a vários atos de corrupção, foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 265/70, de 12 de junho, a Polícia de Viação e Trânsito sendo criada para a substituir, a Brigada de Trânsito da Guarda Nacional Republicana.

Mais tarde, o termo corrupção passou a aplicar-se a todas as ações relacionadas com a justiça, sobretudo na relação entre o poder e a riqueza, mas a inexistência de uma tradição anticorrupção em Portugal, facto que em parte se deve ao pouco interesse da população em combater este mal, contribui para o fraco desenvolvimento desta matéria.

Sendo a corrupção um fenómeno inimigo das sociedades democráticas, só a partir dos anos 80 do século passado, dada a sua expansão, é que começou a ser uma temática debatida com alguma preocupação, por parte da comunidade académica e da sociedade em geral. Assim, passou-se a ponderar seriamente a problemática deste crime e a necessidade de o combater, concluindo-se que o bem jurídico lesado não era somente o Estado, mas também o cidadão comum.

Surge assim o Código Penal de 1982, diploma este que traz novas reformas, passando a incluir dois tipos legais de crime autónomos, a corrupção ativa e passiva, incriminando então o corruptor.

Porém, só a partir de 1990 é que o problema da corrupção se tornou relevante em Portugal, com atribuição de avultadas verbas provenientes da União Europeia, com a concessão de fundos estruturais, sem que o processo fosse devidamente acompanhado e fiscalizado relativamente ao seu destino (Morgado e Vegar, 2007, p. 65).

Podemos afirmar que a corrupção, enquanto fenómeno social, é considerada pela maioria dos cidadãos como uma prática ou comportamento desviante daquilo que seria aceitável na vida pública. Por esta razão, quase todas as pessoas a condenam, principalmente no setor público, mas, na prática, vão tolerando e compactuando com determinados procedimentos.

De acordo com Morgado e Vegar (2007, p. 57),

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

“a corrupção, ao nível político-administrativo de um Estado, consiste num ato secreto praticado por um funcionário ou por um político, que solicita ou aceita para si ou para terceiros, com ele relacionados, e por ele próprio ou por interposta pessoa, uma vantagem patrimonial indevida, com contrapartida da prática de atos ou pela omissão de atos contrários aos seus deveres funcionais”.

Uma das características fundamentais do conceito de corrupção é a falta de consenso sobre a sua definição e aplicação, fruto, também, da complexidade dinâmica dos parâmetros que delimitam o fenómeno.

No entanto, nas palavras de Luís de Sousa (2011, p. 17), entende-se 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 a prática de qualquer ato ou omissão contrários aos deveres, princípios e 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 qualquer laços de interesse comum”.

Independentemente dos atores que possam estar envolvidos, das transações que possam ter lugar, dos montantes que possam ser oferecidos ou solicitados e das decisões que possam ser transacionadas, a corrupção é um fenómeno de poder. O poder, isto é, a capacidade de influenciar o comportamento de outros, que tem evoluído ao longo dos tempos e se manifesta de forma diferente de acordo com o nível de complexidade de organização das sociedades (Sousa, 2011, p. 37).

Segundo a Transparência Internacional, a corrupção é o abuso de poder para obtenção de ganhos ilegítimos em benefício próprio, aplicando-se tanto no setor público, como no privado⁴⁹. Na mesma linha, o Banco Mundial define a corrupção como sendo o abuso do poder público para benefício de interesses privados, presentes em atividades exclusivas do Estado e do poder discricionário por parte dos funcionários públicos⁵⁰.

⁴⁹ http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3

⁵⁰ <http://siteresources.worldbank.org/extaboutus/resources/ch18>

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Num raciocínio sobre a corrupção, o poder político ou administrativo dos funcionários públicos transforma-se num objeto de negócio, direcionado muitas das vezes para atos ilícitos de enriquecimento ou de poder, tanto ao nível individual, como de um grupo de pessoas.

Para Morgado e Vegar (2007, p. 58), citando Almeida Costa, como escreve em *Sobre o crime de corrupção*, (Coimbra, 1987), “*ao transacionar com o cargo, o empregado público corrupto coloca os seus poderes funcionais ao serviço dos seus interesses privados, o que equivale a dizer que, abusando da posição que ocupa*”, substitui-se assim ao Estado, invadindo a respetiva esfera de atividade.

A corrupção própria e a imprópria, em sentido amplo, pode-se traduzir como uma manipulação do aparelho de Estado, por parte do funcionário público, que assim, no exercício da sua atividade, viola os princípios gerais da Administração Pública, infringindo a “legalidade administrativa” e de perseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não tratando os mesmos de forma isenta, justa e imparcial, nem agindo ou relacionando-se segundo as regras da boa-fé, colidindo com os interesses legalmente protegidos dos particulares, preceitos estes elencados nos artigos 8.º a 10.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.

Na vertente sociológica, António Maia (2014, p. 125) afirma que a corrupção corresponde, grosso modo, a um conjunto de atos tipicamente descritos e tipificados na lei como crimes, os quais

“são cometidos por funcionários no exercício de funções públicas e que em regra lesam o interesse público, prejudicam o bom e normal funcionamento dos serviços na sua relação com os cidadãos e provocam danosidade material sobre os interesses e bens patrimoniais do Estado”.

Quando a corrupção toma conta das instituições ou dos seus serviços, todos os atos passam a ser dominados pela lógica do lucro fácil, pela troca de favores, benefícios e pelo abuso de poder, acabando com a distinção entre interesse público e privado.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

No portal oficial da Direção Geral da Política da Justiça, (DGPJ), refere-se que o crime de corrupção implica a conjugação dos seguintes elementos, como uma ação ou omissão: a prática de ato lícito ou ilícito e a contrapartida de uma vantagem indevida, em benefício próprio ou de terceiros. O fator determinante neste tipo de delito é a união entre aquilo que é prometido ou entregue e o objetivo que se pretende alcançar, estabelecido por uma relação e um comportamento específico. Existe corrupção, mesmo que o ato ou a sua omissão seja ou não legítima no âmbito das funções desempenhadas pelo interessado. Sempre que se verifique o ato de oferecer, dar, solicitar ou receber uma vantagem, é suficiente para existir corrupção e, se houver um acordo entre as partes, este crime tem circunstâncias agravantes.⁵¹

De acordo com o Código Penal Português, atualmente, as ações tipificadas como corrupção no quadro do exercício de funções públicas, vêm contempladas nos artigos 372.º a 374.º - B (artigo 372.º - Recebimento indevido de vantagem; artigo 373.º - Corrupção passiva; artigo 374.º - Corrupção ativa; artigo 374.º-A - Agravação; artigo 374.º-B - Dispensa ou atenuação da pena); artigo 334.º - Tráfico de influência; artigo 336.º a 343.º - Crimes eleitorais; artigo 359.º a 371.º - Crimes contra a realização da justiça; artigos 375.º e 376.º - Peculato; artigo 377.º - Participação económica em negócio; artigos 378.º a 382.º - Abuso de autoridade; artigo 379.º - Concussão; 382.º - Abuso de poder; e artigo 383.º - Violação e segredo por funcionário. No entanto, o nosso ordenamento jurídico também dispõe de leis penais extravagantes, como a Lei n.º 34/87, de 16 julho, que responsabiliza criminalmente os titulares de cargos políticos, que teve como última alteração a Lei n.º 30/2015, de 22 de abril e o Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, que criminaliza e pune as atividades delituosas contra a economia e a saúde pública, elencados nos artigos 41.º - A - Corrupção ativa com prejuízo do comércio internacional; artigo 41.º - B - Corrupção passiva no setor privado; e o artigo 41.º - C - Corrupção ativa no setor privado.

⁵¹<http://www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/prevenir-e-combater-a/anexos/definicao-de-corrupcao/>

3.2 Corrupção passiva, ativa e recebimento indevido de vantagem

Segundo o modelo já adotado pelas legislações francesa e alemã, o legislador português optou, no Código Penal de 1982, por descrever as atividades do corruptor e do corrupto como dois processos executivos, mesmo que se relacionem, abrangendo infrações diferentes, e construindo assim as corrupções passiva e ativa.

Por este motivo, a corrupção pode ser passiva ou ativa, e a principal distinção entre ambas, no regime jurídico da corrupção, tem que ver com o facto de a primeira se referir à conduta do agente público corrupto, enquanto a segunda abrange o comportamento de qualquer pessoa que se apresente como corruptora. Por esse motivo, qualificamos a corrupção passiva como um crime específico e a corrupção ativa como um crime comum.

Face ao referido, podemos afirmar que a corrupção ativa e a corrupção passiva não são crimes de participação necessária, em virtude da sua consumação não ter necessariamente a intervenção cumulativa do funcionário corrupto e do cidadão corruptor.

A diferença entre a corrupção ativa e a passiva depende, pois, do facto da ação ou omissão ser praticada pela pessoa que corrompe ou pela pessoa que se deixa corromper. Aquele que oferece a vantagem é o corruptor (corrupção ativa) e quem aceita e trai os deveres do seu cargo é o corrupto (corrupção passiva).

No âmbito das Forças de Segurança, o exemplo que mais se aproxima deste tipo de ilícito «é quando alguém entrega dinheiro a um agente de autoridade em troca de um perdão de uma coima, neste caso pratica um crime de corrupção ativa, por outro lado quando algum agente de autoridade, recebe dinheiro ou outra contrapartida vantajosa indevida, para cumprir ou omitir certos atos contrários ao seu dever, pratica o crime de corrupção passiva».

Nas palavras da Professora Maria Margarida Silva Pereira (2012, p. 98), a corrupção ativa, prevista no artigo 374.º do Código Penal, “*incrimina quem determina um funcionário a atuar de certo modo, no exercício das suas funções, porque se lhe pagou algo, seja de carácter patrimonial ou não patrimonial*”, e a corrupção passiva, nos termos

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

do artigo 373.º do Código Penal, “*concentra-se, mais precisamente na violação da deontologia do cargo por funcionário que solicita ou aceita fazer-se pagar para tomar certa decisão*”.

Estas normas punem o crime praticado pelo funcionário ou interposta pessoa que, no exercício das funções públicas, solicita ou aceita uma vantagem patrimonial ou não patrimonial, que seja indevida.

Contudo, a Lei n.º 32/2010, de 02 de setembro, trouxe algumas alterações ao ordenamento jurídico português, nomeadamente no Código Penal e no Regime dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos, através da Lei n.º 41/2010, de 02 de setembro.

Foi estabelecido um novo tipo de crime, o recebimento indevido de vantagem, o qual ficou consagrado no artigo 372.º do Código Penal, deixando de ser necessário o nexo causal do recebimento da vantagem com o ato ou omissão de serviço por parte do funcionário, abandonando assim o modelo clássico da punição.

Paulo Saragoça da Matta (2015, p. 196) discorda da redação da lei e afirma que ninguém, nem mesmo alguns juristas, conseguem perceber a distinção entre a corrupção ativa e a passiva, “*é que é passiva a corrupção quando os actos do “funcionário” são de aceitação ou solicitação, e é activa a corrupção quando os actos a dar ou a prometer são de um “quem” não funcionário*”. Por este motivo, o jurista não compreende o que tem de passivo o ato de aceitar ou de solicitar, e salienta que dar ou prometer é tão ativo como solicitar. Por outro lado, declara que a corrupção passiva é idêntica ao recebimento indevido de vantagem,

“ao ponto de a corrupção passiva poder ser para a prática de ato lícito ou ilícito, e o recebimento indevido de vantagem também, dado não fazer qualquer distinção quanto ao tipo de acto para o qual o recebimento de vantagem, que é aqui tão indevida como na corrupção passiva, é solicitado ou aceite”.

Todavia, surge uma norma de agravação e outra de dispensa e atenuação da pena, através dos aditamentos aos artigos 374.º-A e 374.º-B do Código Penal. Para fortalecer o regime

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

sancionatório, foi estatuído o artigo 374.º-A do Código Penal, que trata da agravação da pena, e, reportando-se à moldura penal das três modalidades de corrupção supramencionadas, no que diz respeito à dispensa da pena ou à sua atenuação especial, surgiu o artigo 374.º-B do Código Penal, onde parece que a intenção do legislador é encorajar a denúncia dos crimes de corrupção.

Por fim, resta-nos referir que o bem jurídico, protegido pela incriminação, comum a todas as modalidades de corrupção, reside na autonomia intencional do Estado, salvaguardando a legalidade, objetividade e a independência exigível num Estado de Direito. Assim, o funcionário público corrupto coloca os seus poderes e competências ao serviço do seu interesse privado, utilizando para o efeito o Estado, invadindo a sua esfera, não sendo íntegro no cumprimento do seu dever e funções e aproveitando-se do sistema para seu benefício, o que leva o Professor Almeida Costa a defender que, no centro da corrupção, fica a ideia de *“manipulação do aparelho do Estado pelo funcionário”*. (Almeida Costa, 2001, p. 661).

Mas opinião diferente tem Pinto de Albuquerque (2010, p. 980), para este autor o bem jurídico protegido pela incriminação da corrupção é a *“integridade do exercício das funções públicas pelo funcionário”* e só abrangem as *“funções públicas e não as actividades privada do funcionário”*.

3.2.1 Corrupção própria e corrupção imprópria

Para percebermos melhor, desde logo, a distinção entre a corrupção própria e a corrupção imprópria, podemos acrescentar que a conduta do funcionário corrupto pode ter um carácter ilícito ou lícito.

Até à entrada em vigor da Lei n.º 32/2010, de 02 de setembro, a corrupção passiva para ato ilícito (corrupção própria) estava prevista no artigo 372.º, n.º 1 do Código Penal, enquanto no artigo 374.º, n.º 1 do mesmo diploma estava regulada, mas na forma ativa. No entanto, a Lei n.º 32/2010, de 02 de setembro, introduziu algumas alterações ao Código Penal Português, em matéria de corrupção, sendo que surgiu o crime de recebimento indevido de vantagem, no artigo 372.º, passando a forma passiva a estar

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

plasmada no artigo 373.º do Código Penal e mantendo-se a incriminação da corrupção na forma ativa, no artigo 374.º, n.º 1 do Código Penal. Assim, a corrupção passiva encontra-se agora prevista no artigo 373.º n.ºs 1 e 2, estando a corrupção ativa no artigo 374.º, todos do Código Penal.

A distinção entre a corrupção própria e imprópria, como crimes autónomos, no entanto ambos estão conjugados no artigo 373.º, n.º 1 e n.º 2 do Código Penal, respetivamente.

A corrupção passiva para ato ilícito ou própria, a qual está prevista no artigo 373.º, n.º 1, do Código Penal, determina uma moldura penal entre ano a oito anos de pena de prisão para o funcionário que por si próprio ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiros, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação.

O artigo 373.º, n.º 1, do Código Penal, apenas regula a corrupção para ato ilícito, o que quer dizer que o comportamento de um funcionário que pretende, através da corrupção, obter vantagem patrimonial ou não patrimonial, se apresenta contrário aos deveres do cargo que ocupa, sendo que estamos assim na presença de corrupção própria. Ou seja, este tipo de corrupção não altera a estrutura da infração, apenas lhe acrescenta a natureza ilícita da atividade do suborno, que existe quando o funcionário viola os deveres que lhe são confiados, agindo em benefício próprio. Este tipo de crime ocorre quando, por exemplo, um elemento do Corpo da Guarda Prisional pede dinheiro a um recluso para colocar um telemóvel no interior da cadeia, para o mesmo o utilizar, objeto esse que é proibido nas prisões portuguesas.

Por sua vez, a corrupção passiva para ato lícito ou imprópria, está prevista no artigo 373.º n.º 2 do Código Penal, que esclarece que o funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer ato ou omissão não forem contrários aos deveres do cargo,

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.

A corrupção passiva imprópria distingue-se da corrupção passiva própria, pelo facto da atividade que se pretende obter do funcionário corrupto não ser contrária aos deveres do cargo que ocupa e, assim, configurar uma conduta lícita (Almeida Costa, 2001, p. 677).

Neste caso, a conduta do funcionário corrupto tem um carácter lícito, quer dizer, não viola os seus deveres, mas tira uma vantagem indevida. É o caso, imagine-se, de um familiar de um recluso que oferece uma quantia pecuniária a um elemento da Guarda Prisional, para ele o proteger dos maus-tratos de que possa ser vítima, no interior do estabelecimento prisional.

Assim, a determinação do sentido da expressão “ato ou omissão contrários aos deveres de cargo”, é que nos permite distinguir a diferença entre corrupção própria e corrupção imprópria. Como é do conhecimento geral, as condutas dos funcionários públicos regem-se por leis, regulamentos e códigos deontológicos e, sempre que exista uma infração aos mesmos, por ação ou omissão por parte dos funcionários, estamos perante uma conduta contrária aos deveres da função.

Conforme salienta o Professor Almeida Costa (2001, p. 661), a corrupção (própria ou imprópria) traduz-se, por isso, sempre na manipulação do aparelho de Estado pelo funcionário que, assim, viola a “autonomia funcional” da administração, ou seja, em sentido material, infringe a “legalidade administrativa”, e os princípios da igualdade e da imparcialidade.

A grande corrupção, em concreto, ao contrário da corrupção por formigueiro ou corruptela, surge como resultado final da manipulação de um processo administrativo de decisão, através do qual os agentes de suborno e os subornados compram e vendem um poder decisório, em troca de benefícios privados criminosos. Quando a lógica da corrupção toma conta dos serviços, acaba a distinção entre interesse público e interesse particular. Todos os atos passam a ser geridos pela lógica do lucro fácil, do poder arbitrário, do caciquismo, da cunha e do clientelismo.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

De acordo com este autor, o ato corrupto torna-se possível de manipulação, alimentada muitas vezes pela enorme burocracia dos serviços, das regras e das leis, de forma invisível, graças aos pactos de silêncio e opacidade entre corruptor e corrompido. No fundo, a aplicação da velha máxima de que «a lei é rígida e a prática é mole», transforma-se na mola real dos mecanismos da corrupção.

Todavia, pode-se afirmar que se enquadra no crime de recebimento indevido de vantagem, artigo 372.º do Código Penal, cuja forma passiva está prevista no n.º 1 e a forma ativa no n.º 2, a “corrupção sem ato”, em virtude de o ato não ter sido praticado. Por exemplo, pode aplicar-se às situações que em se demonstra que o funcionário solicitou ou recebeu uma vantagem vinda de alguém que esteve, está ou virá a estar ligado profissionalmente a ele, não sendo necessário provar que o pedido ou aceitação compensa qualquer ato praticado ou a praticar pelo funcionário. Esta conduta encontra-se num contexto de viciação da sua objetividade decisional. Podemos dar como exemplo neste contexto, o procedimento de um graduado da Polícia, que solicita a um dirigente de uma empresa de venda de munições, com a qual tem contactos profissionais, que lhe ofereça um cofre para colocar as suas armas pessoais. No entanto, fica demonstrado que não existiu um aumento nos gastos de munições por parte da Força de Segurança, nem da produção e da distribuição por parte da empresa de projéteis, nem nenhuma outra prova se produz. Nesta hipótese o agente é punível, pelo crime de corrupção passiva consumada, com uma pena de prisão que pode ir até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias, contudo, o empresário que oferece o cofre incorre no crime de corrupção ativa, prevista e punida no n.º 2 do artigo 372.º do Código Penal, com uma pena de prisão que pode ir até três anos ou com pena de multa até 360 dias.

A corrupção passiva própria, isto é, para ato ilícito, e a corrupção passiva imprópria que visa atos lícitos, são portanto um crime de dano, uma vez que implicam uma efetiva violação da esfera da atividade do Estado e não um mero risco, o que constitui delito específico, pois o agente tem de se revestir de uma especial qualidade, a de funcionário.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Pode-se assim concluir que a corrupção própria ou imprópria ocorre quando o ato que o funcionário se proponha praticar ou seja solicitado a praticar seja respetivamente ilícito ou lícito.

3.2.2 Corrupção antecedente e corrupção subsequente

Uma segunda distinção verifica-se no momento da oferta ou da promessa de vantagens, que pode ocorrer antes ou depois do ato do funcionário corrupto a que se pretende retribuir, constituindo dois tipos de corrupção: antecedente ou subsequente. Assim, quando a oferta do suborno ou o seu pedido surge antes do ato, estamos perante corrupção antecedente, por outro lado, quando o funcionário pratica primeiro o ato e só depois solicita o suborno ou este lhe é oferecido, podemos falar em corrupção subsequente.

Nas palavras do Professor Almeida Costa (1984, p. 104)

“a corrupção imprópria deve ser menos punida do que a própria, por sua vez a corrupção antecedente, enquanto corrupção «antecedente» se aplica tanto ao corruptor como ao corrupto, podendo consoante os casos, revestir de natureza «activa» ou «passiva» defendeu-se que, ao invés na corrupção «subsequente» imprópria apenas se deve sancionar o empregado público, excluindo-se portanto, a modalidade da corrupção «activa»”.

Todavia, o artigo 373.º n.º 1, do Código Penal, tipifica os casos em que qualquer ato ou omissão praticado por um funcionário, contrário aos deveres do cargo, ainda que seja anterior àquela solicitação ou aceitação, tendo o legislador equiparado expressamente a corrupção subsequente à corrupção antecedente, eliminando as dúvidas quanto à menor gravidade e até quanto à sua punibilidade.

3.3 Corrupção e crimes conexos

Importa salientar que, quando se fala de corrupção nas Forças de Segurança, não implica que se esteja a referir, única e exclusivamente, a definição legal do crime de corrupção, mas sim uma definição lata, que engloba comportamentos ou condutas desviantes, que

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

violam regras legais expressas nas leis, nos códigos penais e deontológicos, nos procedimentos administrativos, bem como os deveres funcionais.

A noção de corrupção nas Forças de Segurança envolve um abuso de posição ou de poderes funcionais por parte destes funcionários, com o objetivo de obter uma vantagem patrimonial indevida, para si ou para terceiros, podendo englobar outras tipologias penais conexas com o crime de corrupção, mais precisamente a extorsão (artigo 223.º C.P.), tráfico de influência (artigo 335.º C.P.), suborno (artigo 363.º C.P.), abuso de poder (artigo 382.º C.P.), favorecimento pessoal praticado por funcionário (artigo 368.º CP), peculato (artigos 375.º e 376.º C.P.), denegação de justiça e prevaricação (artigo 369.º C.P.), concussão (artigo 379.º C.P.) e a violação de segredo por funcionário (artigo 383.º C.P.).

Todos estes tipos de crimes estão inseridos no Título V, Capítulos I, III e IV do Código Penal, entre os crimes contra o Estado, em especial o número de crimes contra a segurança do Estado, dos crimes contra a realização da Justiça e dos crimes cometidos no exercício de funções públicas, à exceção do crime de extorsão que se encontra no Título II do Código Penal, que prevê os crimes contra o património, Capítulo III do Código Penal, que engloba os crimes contra o património em geral.

3.3.1 Extorsão

O crime de extorsão, está plasmado no nosso Código Penal, no artigo 223.º, e consiste no constrangimento de outra pessoa, por meio de violência ou de ameaça com um mal importante, a uma disposição patrimonial que acarrete, para ela ou para outro, prejuízo. O bem jurídico protegido pelo crime de extorsão é o património de outra pessoa, o objetivo da extorsão é a obtenção de uma vantagem patrimonial à custa de um prejuízo do extorquido. Quanto ao grau de lesão é um crime de dano e de resultado quanto à forma de consumação.

A extorsão é um crime com uma grande importância prática, por vezes com difícil decisão sobre a qualificação jurídica, o que deriva da complexidade da sua conduta, em virtude de existirem muitos elementos comuns a outros tipos de crimes, nomeadamente aos de

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

ameaça (artigo 153.º C.P.), coação (artigo 154.º C.P.), burla (artigo 217.º C.P.), roubo (artigo 210.º C.P.) ou com o mero crime de furto (artigo 203.º C.P.). Contudo, as maiores afinidades são com o crime de coação, em virtude de todos os elementos da factualidade típica deste crime fazerem parte do crime de extorsão.

Relativamente ao crime de burla, existe alguma distinção, pelo menos quanto aos meios usados. Na extorsão utiliza-se a violência ou uma ameaça com um mal importante, na burla, por sua vez, ocorre o erro ou engano. No entanto, estes ilícitos criminais também se identificam em alguns aspetos: os crimes de extorsão e de burla são crimes contra o património em geral, ambos têm a colaboração da vítima, porque existe prejuízo patrimonial para a mesma e um enriquecimento ilegítimo para o agente do crime ou para terceiro.

Quanto aos crimes de extorsão e o crime de roubo, existe uma grande dificuldade em diferenciá-los, em virtude de ambos os ilícitos serem contra o património e os meios de execução serem a violência ou a ameaça. Acresce que, na extorsão, ao contrário do que se passa no roubo, a ameaça não tem de ser relativa à vida ou à integridade física, pode ser uma ameaça contra a honra.

Como refere o ilustre Professor Doutor Figueiredo Dias, a “*extorsão é um tipo de crime muito próximo do roubo, diferenciando-se por aqui ocorrer um constrangimento a uma disposição patrimonial, enquanto naquele o constrangimento é dirigido à entrega de uma coisa móvel alheia*”, sendo que o resultado se efetiva numa entrega da coisa e não numa forma de ataque à propriedade alheia. (Leal Henriques & Santos, 2000, p. 935).

3.3.2 Tráfico de influência

O crime de tráfico de influência encontra-se no capítulo dos crimes contra a realização do Estado de Direito e está previsto no n.º 1 do artigo 335.º do Código Penal, consumando-se no momento em que o agente do crime solicite ou aceite vantagem ou promessa desta, direta ou indiretamente, para si ou para terceiro, uma vantagem patrimonial ou não, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública, no sentido de obter uma decisão favorável, mesmo

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

que seja lícita. Este tipo de ilícito não provoca logo o dano, sendo um crime de perigo abstrato em relação ao bem jurídico protegido, que se resume na preservação do Estado de direito tal como ele se encontra estabelecido na Constituição da República Portuguesa, na sua vertente da liberdade de ação das entidades públicas.

Assim, basta que um dos agentes pratique os atos típicos do crime, mesmo que a vantagem só seja uma promessa, para se considerar que o crime está consumado e pode ser punido, independentemente da influência exercida ou da decisão tomada.

Em relação às partes envolvidas, existem duas posições diferentes: uma exerce pressão sobre a entidade pública, fazendo com que ela viole os deveres do cargo público que exerce; a outra, o decisor, demonstra venalidade no exercício da sua atividade profissional, deixando-se subornar, acabando por violar o código deontológico do seu cargo.

O traficante de influência pode ser uma qualquer pessoa da sociedade ou um funcionário público que vende a sua influência, sobre outro funcionário público competente para decidir, provocando uma decisão prejudicial ao interesse público. Para Paulo Pinto de Albuquerque (2010, p. 896), a influência *“pode resultar de qualquer tipo de ascendente do traficante de influência sobre o decisor, seja de natureza familiar, profissional, creditícia, religiosa, afetiva ou outra natureza”*, uma vez que o que se pune é a pressão exercida sobre a entidade pública, para que a mesma atue de uma determinada forma, de acordo com a influência exercida sobre si, no sentido de obter uma decisão ilegal favorável. Já Pedro Caeiro (2001, p. 281) não está de acordo, e refere que a pressão exercida ou o *“constrangimento tenha um nexo com a decisão profissional do decisor”*.

Consideramos que, neste tipo de ilícito, não estão só em causa relações profissionais, em virtude de existir uma verdadeira influência de alguém que detém relações pessoais muito próximas do decisor, lesando o bem jurídico protegido, e colocando em causa a Administração Pública e a autonomia do Estado.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

No entanto, o crime de tráfico de influência consuma-se mesmo sem existir um contacto com o decisor e, à semelhança do crime de corrupção ativa, o agente não necessita de exercer funções públicas. Este crime está integrado no capítulo de crimes contra o Estado.

Neste sentido, o Juiz Conselheiro Mouraz Lopes (1995, p. 64) afirma que, ao “*contrário da corrupção passiva, qualquer particular, mas também o funcionário, pode ser sujeito do crime de tráfico de influência*”.

No tráfico de influência, o agente obtém uma vantagem patrimonial ou não patrimonial ou a sua promessa, para abusar da sua influência, junto da autoridade pública, real ou suposta, com vista a obter decisão ilegal sobre encomendas, adjudicações, contratos, empregos, subsídios, subvenções ou outros benefícios, sendo que a obtenção dessa vantagem poderá derivar de um ato de aceitação ou de um ato de solicitação do agente.

Relativamente ao bem jurídico preservado no crime de tráfico de influência, podemos afirmar que não é a proteção da integridade do exercício das funções públicas pelo funcionário, por ser um tipo de ilícito em que os agentes do crime podem ser particulares, mas sim a proteção da legalidade e imparcialidade da Administração Pública e na confiança do cidadão no seu funcionamento democrático. No entanto, o bem jurídico protegido no crime de corrupção é a integridade do exercício das funções públicas pelo funcionário, quando ele viola o dever de fidelidade ao cargo.

No entanto, segundo os autores Morgado e Vegar, (2007, p. 38),

“o poder do criminoso económico e financeiro permite-lhe ainda um exercício contínuo de tráfico de influências, junto dos decisores ou funcionários superiores do Estado, sensíveis à obtenção de vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou mesmo a penas a sua promessa, com o objetivo de abusarem da sua influência junto de entidades públicas, que permitam o ganho criminoso”.

3.3.3 Suborno

O crime de suborno previsto e punido no artigo 363.º do Código Penal é praticado por quem convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

A pena prevista para este tipo de crime pode ser especialmente atenuada, ou até dispensada, se tal falsidade disser respeito a circunstâncias que não tenham significado essencial para a prova ou se o facto tiver sido praticado para evitar que o agente, o cônjuge, um adotante ou adotado, os parentes ou afins até 2.º grau, ou pessoa que com aquele viva em condições análogas às dos cônjuges, se expusessem em perigo de virem a ser sujeitos a pena ou a medida de segurança.

O bem jurídico protegido por esta incriminação é a realização ou a administração da justiça, quanto ao grau de lesão é um crime de perigo abstrato, e quanto à forma de consumação é de mera atividade.

No entanto, a lei nunca pune o subornado por este crime, mesmo que aceite a dádiva ou a vantagem. Caso venha a prestar declaração falsa, o agente será punido pelo falso testemunho, com a agravante de atuar com intenção lucrativa, nos termos do artigo 361.º, n.º 1, al.ª a) do Código Penal.

Para o penalista e criminalista Professor Doutor Néilson Hungria (1958, p. 490), o crime de suborno

“é no fundo, uma corrupção activa, ou seja quando uma testemunha, perito, tradutor ou intérprete pratica a falsidade mediante paga ou recompensa (em dinheiro ou outra utilidade) ou promessa de paga ou recompensa, mas é sempre preciso que a pessoa subornada ou que se pretende subornar, assuma a qualidade testemunha, ou perito, tradutor ou intérprete, nomeado por quem de direito”.

3.3.4 Abuso de poder

O crime epigrafado como abuso de poder, previsto e declarado como punível pelo artigo 382.º do Código Penal, poderá definir-se como uma violação de deveres inerentes à sua função ou facto abusivo por parte de funcionário, sendo irrelevante a verificação do dano

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

ou vantagem para o agente do ilícito ou para terceiro, benefício ilegítimo e causar prejuízo a outra pessoa. Abusa dos poderes que lhe são atribuídos o funcionário que excede os limites da sua competência, quanto aos assuntos que lhe foram confiados, seja em razão da hierarquia, do tempo ou do lugar que lhe foi atribuído, violando assim as formalidades impostas pela lei.

O abuso de autoridade dá-nos logo uma ideia da natureza do bem jurídico protegido, o qual nunca pode estar em causa, como a autoridade, imparcialidade e a credibilidade da administração do Estado, bem como integridade do exercício das funções públicas pelos seus funcionários e a eficácia dos seus serviços.

Neste sentido, no crime de violação de regras urbanísticas por um funcionário, tipificado no artigo 382.º-A do Código Penal, o abuso de poder *“está circunscrito à acção do funcionário que preste informações ou decida favoravelmente (e não desfavoravelmente) sobre processo de licenciamento ou autorização, tendo como pressupostos a violação das leis ou regulamentos aplicáveis nesta matéria”* (Lopes, 2011 p. 64).

Quanto ao grau de lesão do bem jurídico, o crime de abuso de poder é um crime de dano, e quanto à forma de consumação da ação é de mera atividade. Como é um crime cometido por um funcionário, é considerado um crime específico próprio.

3.3.5 Favorecimento pessoal praticado por funcionário

Dada a configuração deste tipo de crime, estabelece-se que a qualidade do agente tem de ser a de funcionário, conceito que está definido no artigo 386.º Código Penal.

O crime de favorecimento pessoal é um ilícito praticado por um funcionário, nos termos do artigo 368.º do Código Penal. O agente tem que intervir ou ter competência para interceder no processo, desde a abertura do inquérito até ao trânsito em julgado ou ter influência na fase da execução da pena ou medida de segurança. Por este motivo, o bem jurídico protegido pela incriminação é a realização, sem obstruções, da justiça criminal, quer na sua vertente da investigação ou perseguição do crime, quer na sua vertente de execução penitenciária.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

O bem jurídico protegido pela incriminação, por este tipo de ilícito, é o mesmo do tipo precedente, fundamento que aprova ou permite a realização de alguma coisa, configurando-se em qualquer tipo de modalidade de favorecimento num crime de dano, quanto ao grau de lesão do bem jurídico, e de resultado, quanto à sua forma de consumação.

No entanto, as entidades policiais são obrigadas, nos termos do artigo 242.º, n.º 1, al.ª a) do Código Processo Penal, a denunciar às autoridades judiciárias todos os crimes conhecidos, incluindo também todos os que ocorram fora de funções. Quanto aos restantes funcionários, só estão obrigados a denunciar os crimes de que tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas, de acordo com a al.ª b) do artigo acima mencionado.

Este tipo de ilícito é qualificado e agravado de acordo com a qualidade do funcionário que intervenha ou a competência que tenha para intervir no processo, tratando-se desta forma de um crime específico impróprio.

Segundo os autores M. Leal Henriques & Santos (2000, p. 1579), o que importa reter neste ilícito criminal é a intenção do agente de *“frustrar ou iludir a actividade probatória ou preventiva das autoridades, sendo este o elemento que permitirá distinguir este crime do da denegação de justiça e prevaricação”*.

3.3.6 Peculato

O atual texto do crime de peculato resultou de várias alterações e revisões ao nosso Código Penal, e está previsto no artigo 375.º do diploma. O agente do crime terá de ser um funcionário, mas, no entanto, não basta ser só funcionário, é necessário que tenha posse do bem ou que lhe seja acessível o objeto do crime, em razão das suas funções, e que através da sua conduta se aproprie, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, tratando-se por este motivo de um crime específico impróprio, qualidade esta que torna a ilicitude do crime de peculato mais grave do que a de furto ou de abuso de confiança, podendo-se dizer que o crime de peculato é um crime de furto qualificado, em razão da qualidade do agente, ou um crime

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

de abuso de confiança qualificado, em razão especial da qualidade de funcionário no exercício de funções públicas.

Todavia, os conceitos de “coisa” ou de “dinheiro” não incluem a mão-de-obra de que o funcionário possa dispor em razão das suas funções, sendo que as situações mais usuais e problemáticas são o uso do trabalho dos subordinados para fins particulares e de proveito pessoal. No entanto, é muito duvidoso que se possa considerar o trabalho humano como uma “coisa móvel” ou apropriação indireta de dinheiro, situação esta que se poderá incluir no âmbito do abuso de poder, previsto no artigo 382.º do Código Penal.

Assim, o crime de peculato integra dois elementos, o crime patrimonial e o abuso de uma função pública ou equiparada. Contudo, estes dois elementos terão de se relacionar entre si para se considerar que existe abuso de funções, pelo facto de o agente se apropriar ou onerar bens de que tem posse em razão das funções que exerce, violando, com esse comportamento, a relação de fidelidade pré-existente com a Administração Pública. Por este motivo, o legislador procurou salvaguardar o abuso do cargo ou infidelidade ao mesmo, dando este tipo de ilícito uma dupla proteção, por um lado, tutela bens jurídicos patrimoniais, criminalizando a apropriação de bens alheios, por outro lado, tutela a integridade e a fidelidade dos funcionários, no sentido de garantir o bom andamento, legalidade e a imparcialidade da administração.

Como caracteriza o Professor Doutor Nelson Hungria (1958, p. 334), no seu comentário ao Código Penal Brasileiro,

“o peculato, na sua configuração central, não é mais que apropriação indébita (embora com certa diferença de disciplina) praticada por funcionário público Ratione officii. É a apropriação indébita qualificada pelo facto de ser agente funcionário público, procedendo com abuso do cargo ou infidelidade a este. É o crime do funcionário público que arbitrariamente faz sua ou desvia em proveito próprio ou alheio coisa móvel que possui em razão do cargo, seja ela pertencente ao Estado ou apenas se ache sob sua guarda ou vigilância”.

Para Morgado e Vegar (2003, p. 37), o crime de peculato ocorre “quando há apropriação indevida de dinheiros ou outros bens móveis, que sejam pertença do

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Estado ou estejam à guarda do Estado, e que sejam acessíveis ao funcionário em razão das suas funções”.

3.3.7 Denegação de justiça e prevaricação

A conduta intitulada denegação de justiça e prevaricação está tipificada no artigo 369.º do Código Penal, cuja ação tomada pelo funcionário, no âmbito do inquérito processual, processo jurisdicional, por contraordenação ou disciplinar, no sentido de promover, conduzir, decidir, praticar ou omitir um ato no exercício das suas funções, conscientemente e contra o direito, que equivale a uma decisão ilegal, é punido nos termos da lei com pena de prisão ou com pena de multa. É fundamento de agravação da moldura penal, quando se verifica que o agente praticou o facto com intenção de prejudicar ou beneficiar alguém, podendo a pena máxima ser aumentada até mais cinco anos de prisão se daí resultar a privação da liberdade de uma pessoa, que abrange não só a prisão ilegal, mas também a aplicação de medida de internamento, detenção e prisão preventiva, o agente é punido com uma pena de prisão de um a oito anos.

Neste tipo de ilícito criminal, a qualidade do agente do crime é a de funcionário, sendo que nos referimos principalmente a juízes, magistrados do Ministério Público, jurados e, na fase de inquérito, também os polícias, sempre que se verifiquem condutas contra o direito. Este setor de funcionários viola assim o bem jurídico protegido por este crime que é a realização da justiça, por esse motivo este delito configura um típico crime específico próprio, com as habituais consequências em matéria de comparticipação.

Por exemplo, comete o crime de denegação de justiça e prevaricação, o magistrado do Ministério Público que, contra o direito, apresente um requerimento para aplicação de medida de coação ou ordene o arquivamento dos autos; ou o elemento das Forças de Segurança que atue ou seja omissivo no âmbito de um inquérito processual, processo jurisdicional, processo de contraordenação ou disciplinar em fase de contencioso, sendo o inquérito processual, o inquérito criminal que ainda não foi distribuído num tribunal.

3.3.8 Concussão

Pode-se entender por concussão toda a obtenção ilegítima de vantagens por um funcionário, no exercício de cargos públicos, mediante coação, conceitos que se encontram contemplados no atual texto legal, no artigo 379.º do Código Penal.

Esta norma pretende proteger a dignidade da Administração Pública contra os abusos dos seus funcionários, que ocorre mediante indução da vítima em erro, violência ou mal importante, ou obtenção de rendimentos ilícitos de terceiros.

O bem jurídico protegido pela incriminação é a liberdade de decisão e ação e o património particular, mas contemplando a integridade do exercício das funções públicas pelo funcionário, protegendo a própria autonomia intencional do Estado. Trata-se de um crime contra o Estado, e, por esse motivo, quem desempenha funções públicas não se pode servir da sua posição privilegiada e de poder em que está inserido, para conseguir rendimentos ilícitos. Assim, este tipo de crime, quanto à sua natureza, é um crime específico próprio.

O crime de concussão é um crime de dano quanto ao bem jurídico protegido e de resultado quanto ao objeto da ação, que consiste precisamente no recebimento de quantia indevida pelo funcionário.

M. Leal Henriques & Santos (2000, p. 1579) define concussão, “*como a extorsão de vantagem patrimonial, por banda de funcionário, através de erro da vítima (induzido ou aproveitado), ou de violência ou ameaça sobre ela.*”

3.3.9 Violação de segredo por funcionário

O crime em epígrafe, a violação de segredo por funcionário, tem como a sua principal fonte o artigo 290.º - Violação de segredo profissional do Código Penal de 1886, onde tinha uma aplicação mais ampla, abrangendo não só o segredo de funcionário, mas também o segredo profissional em geral.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

A violação do segredo pelo funcionário está estabelecida no artigo 383.º do Código Penal e ocorre no âmbito de diversas atividades, sempre que o funcionário não esteja devidamente autorizado a revelar um segredo de que tenha conhecimento ou que tenha sido confiado no exercício das suas funções ou ainda cujo conhecimento tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter para si ou para outra pessoa benefício, ou com consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros, sendo que, em muitas das funções, já existem normas específicas que defendem o segredo profissional.

O agente tem que ser funcionário, nos termos do artigo 386.º do Código Penal, característica essa que é uma circunstância agravante, tipificando assim o crime como específico próprio.

Segundo o Professor Figueiredo Dias (apud Moniz, 2001), *“o bem jurídico protegido pelo atual tipo de crime é o da legalidade da administração, em que todo o funcionário tem todo o dever de segredo”* e a privacidade de outra pessoa, mas depois da entrada em vigor da Lei n.º 59/2007 também a vida, a integridade física e o património de outra pessoa passaram a ser englobados neste crime.

O crime previsto no n.º 1 do artigo 383.º do Código Penal, quanto ao grau de lesão do bem jurídico protegido, é um crime de dano e de mera atividade quanto à consumação, já quanto ao ilícito, previsto no n.º 2, é um crime de perigo concreto e de resultado.

O procedimento criminal depende de queixa do ofendido, nos termos do artigo 113.º do Código Penal ou de participação da entidade que superintenda o serviço do funcionário infrator, em virtude de se tratar de um crime de natureza semi-pública. Se o segredo tiver sido violado pelo funcionário e o lesado não desejar procedimento criminal, mas, no entanto, por força da participação da entidade que superintender o órgão, o procedimento criminal se iniciar na mesma, podemos afirmar que o bem jurídico protegido em primeira linha não é a privacidade, o perigo para a vida ou para a integridade física de outra pessoa ou para os bens patrimoniais alheios de valor elevado, mas sim a legalidade administrativa.

3.4 Dificuldades de punição da corrupção

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

No respeitante à incriminação da corrupção, a principal preocupação prende-se com o modo como se têm estruturado os tipos penais relativos à corrupção, os elementos objetivos e subjetivos que os integram, a forma como eles se caracterizam e distinguem, como se articulam com as normas processuais penais características de um Estado de Direito democrático, bem como com as dificuldades de prova que essa conformação gera e a ineficiência que provoca (Almeida, 2011, P. 50).

No estudo do crime, os pressupostos da teoria da infração devem ser claros e simples, para que ela se possa aplicar da mesma forma e de modo seguro durante a atuação das Polícias, do Ministério Público e dos Tribunais, que muitas vezes atuam com prazos reduzidos e com poucos meios humanos. Por esse motivo, as características que constituem o crime de corrupção, que o tornam num crime muito particular, devem ser provadas de forma credível no processo penal, através de meios de prova admissíveis. Os pressupostos de punibilidade e todos os factos tipificados na lei como crime devem ser elaborados de forma a que se possa enfrentar o fenómeno da corrupção, como ele hoje surge nas sociedades mais modernas.

A própria lei, na descrição do facto ilícito, relativo à corrupção e aos crimes conexos, é extremamente complexa, sendo que a prova e os meios para obtenção de prova no sentido de demonstrar a realidade dos factos é demasiado difícil, muitas vezes com elementos subjetivos rigorosos, o que leva à aplicação de penas com uma duração muito diferente, incentivando recursos com fins meramente dilatórios, resultando daí a prescrição dos prazos.

De facto, as dificuldades no combate à corrupção, nas sociedades atuais, são muitas, por exemplo, a forma como as denúncias são participadas, muitas vezes de origem anónima,

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

impedem o acesso às provas testemunhais, por outro lado, a existência de acordos entre o corruptor e o corrupto, no sentido de encobrir a atividade criminosa, dificultam a recolha da prova por parte das autoridades policiais e judiciárias, factos estes que originam um maior número de arquivamentos por inexistência de indícios probatórios.

Atualmente, na nossa sociedade, a corrupção não é um crime praticado só por funcionários de escalão hierárquico baixo, mas, em geral, é a pequena corrupção que mais facilmente apresenta provas seguras e, conseqüentemente, é a de mais fácil condenação, no nosso sistema judicial. No entanto, os comportamentos que mais importam sancionar são aqueles que se encontram inseridos na corrupção complexa e altamente organizada.

“Daqui resulta uma criminalidade veloz, flexível e inovadora, à qual responde um sistema penal inadequado, pesado, que só é capaz de gerar respostas penais burocráticas e morosas. Simplificando muito, mas reduzindo o nó do problema à essência, há um enorme distanciamento entre a consumação do crime e a investigação criminal, acusação e o julgamento” (Morgado e Vegar, 2007, p. 109).

No combate à corrupção, a celeridade de resposta por parte dos órgãos de repressão é fundamental. A corrupção é um crime que não deixa rasto e, quando deixa, extingue-se rapidamente. (Sousa, 2011, p.67).

“Os criminosos nos anos oitenta beneficiaram de uma benevolente confusão legislativa sobre a interpretação das suas condutas, existindo na altura dúvidas se as mesmas constituíam crimes ou meros ilícitos de natureza cível. Já nos anos noventa, após algumas, escassas, condenações, as centenas de processos existentes foram atingidos por uma morosidade da judicial de tal modo enorme que foi possível, através de uma desarmonização legislativa, atingirem, na sua quase totalidade, a prescrição de procedimento criminal” (Morgado e Vegar, 2007, p. 65).

O balanço que podemos fazer do desempenho dos nossos tribunais, relativamente ao combate à corrupção, é que existe uma enorme separação entre a consumação do crime e a investigação criminal, a acusação e o julgamento, muitas vezes derivada de um sistema penal inadequado, que só gera respostas penais burocráticas e morosas, que provoca nos cidadãos a sensação de que os delinquentes obtêm lucro fácil e saem impunes, bem como a ideia de ineficácia do Estado, o que o leva ao descrédito. Além disso, a desmotivação

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

dos investigadores é crescente, porque não bastam as vitórias morais, também são necessárias condenações com efeito dissuasor, que se traduzem numa eficácia investigativa.

Com uma legislação extraordinariamente difícil de concretização prática, parece-me que seria muito fácil criar leis eficazes, como as existentes nos países nórdicos, nomeadamente na Suécia e na Noruega, que permitem o acesso público aos documentos oficiais, onde os níveis de corrupção são os mais baixos do mundo, onde as fiscalizações dos níveis de corrupção dão origem às normas, ou seja, as leis são criadas à medida que os crimes de corrupção evoluem na sua complexidade. Essas regras são apenas dirigidas a um certo número de cidadãos, onde a corrupção é mais difícil de provar, como, por exemplo, os dirigentes de importantes cargos públicos, que são objeto de uma grande fiscalização.

No entanto, na nossa sociedade, os casos mais comuns são a pequena corrupção ou corruptela, os quais se reportam à oferta de vantagem por parte de um condutor a um agente de autoridade, na tentativa de não ser sancionado ao pagamento de uma coima pela prática de uma contraordenação por infração às regras estradais. Contudo, não são estes crimes que mais preocupam a comunidade e o legislador, são apenas os que as nossas instituições e os instrumentos penais, em geral, estão mais aptos para combater. Além disso, na sociedade portuguesa, existe uma grande tendência para um determinado tipo de corrupção, que não assenta necessariamente no suborno e na troca de dinheiro ou de decisões, mas que é construído socialmente, ao longo dos tempos, através da troca de favores, simpatias e prendas. A “*cunha*” tipifica este tipo de corrupção, muito associado ao mercado de trabalho, culturalmente enraizado no nosso País e com pouca punibilidade, “*que parece como um lubrificante que oleia a engrenagem do sistema, mas com custos bastante pesados a longo prazo para a credibilidade e desempenho das instituições*” (Sousa e Triães, 2008, p. 199).

3.4.1 A prova

Constituem objeto da prova, nos termos do artigo 124.º do Código Processo Penal, todos os factos juridicamente relevantes para a existência ou inexistência do crime, a punibilidade ou não punibilidade do arguido e a determinação da pena ou da medida de segurança aplicáveis.

A prova tem de ser sempre plena, conduzir à convicção e não a uma simples probabilidade, tem que demonstrar a verdade dos factos juridicamente relevantes e não é algo graduável; ou existe ou não existe.

Contudo, o processo penal tem uma estrutura acusatória⁵², consagrada no n.º 5 do artigo 32.º da Constituição da Republica Portuguesa, onde vigora o princípio da investigação ou verdade material, e, por esse motivo, se acusação e a defesa não trouxerem para o processo todo o material probatório que sustenta as pretensões em juízo, cabe ao Tribunal o poder e o dever da investigação oficiosa, no sentido de procurar a verdade material. Assim, a entidade que investiga e acusa é diferente da que julga, respeitando um princípio fundamental do Estado de Direito, que é a separação de poderes, e cabe à acusação definir o objeto do julgamento, pois no processo penal não existe um verdadeiro ónus da prova, ao contrário do que acontece no processo civil.

A prova é uns dos principais mecanismos utilizados em Direito Penal, e compete ao Ministério Público recolher todas as provas no sentido de deduzir a acusação e sustentá-la efetivamente na instrução e na audiência, discussão e julgamento, mas sempre respeitando o princípio do “*in dubio pro reo*”, pois na dúvida o juiz deve absolver o arguido da acusação que sobre ele recai. Este princípio deve ser analisado em consonância com o princípio da presunção da inocência, que deve ser aplicado nestas situações de modo imperativo.

⁵² Estrutura acusatória significa, no plano material, a distinção entre instrução, acusação e julgamento; no plano subjetivo, significa a diferenciação entre juiz de instrução (órgão de instrução) e juiz julgador (órgão julgador) e entre ambos e órgão acusador.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Em processo penal, se o Ministério Público, na acusação, não trazer para o processo a prova que fundamenta a acusação, por via do “*in dubio pro reo*”, o arguido não será condenado. Importa salientar que, nestes casos, o Tribunal absolverá o arguido, não pela sua inocência, mas por falta de provas.

Todavia, a recolha de provas do cometimento do crime de corrupção é uma tarefa difícil, em virtude de ser um ilícito com características próprias, que o tornam num crime muito particular, ou seja, são ilícitos da família dos denominados “crimes sem vítima”, ao contrário de outros crimes como, por exemplo, o homicídio, o roubo ou o furto, que atentam diretamente contra a vida e o património, bens jurídicos perfeitamente identificáveis e que deixam um rasto das vítimas.

Alias, tal como Morgado e Vegar (2007, p. 28) referem

“por outras palavras, é uma criminalidade que, à primeira vista, não afeta o cidadão, individual e diretamente. Os seus autores são criminosos sem rosto, aparentemente sem ato, e que não provocam danos visíveis, apesar de, na realidade, estes últimos serem graves e profundos”.

A grande dificuldade das autoridades judiciárias e policiais, na descoberta e na obtenção da prova no crime de corrupção, é o carácter encoberto e indireto que o mesmo tem como imagem de marca, derivado do facto de ser um fenómeno que apenas ocorre entre um grupo muito reduzido da população.

3.4.2 Princípio da presunção da inocência e “*in dubio pro reo*”

O princípio da presunção de inocência vem consagrado no artigo 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, em que “todo o arguido se presume inocente até trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa”.

Importa ainda realçar que, no direito internacional, este princípio também está reconhecido no artigo 11.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, onde se proclama que “toda a pessoa acusada de um ato delituoso presume-se inocente até que

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

a sua culpabilidade fique legalmente provada no decurso de um processo público em que todas as garantias necessárias de defesa lhe sejam asseguradas”. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos e Liberdades Fundamentais, refere que “qualquer pessoa acusada de uma infracção presume-se inocente enquanto a sua culpabilidade não tiver sido legalmente provada” e o artigo 14.º, n.º 2, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, consagra que “qualquer pessoa acusada de um delito tem direito que se presuma a sua inocência até que se prove a sua culpa conforme a lei”.

Este princípio destina-se a proteger as pessoas que são objeto de uma suspeita ou acusação, garantindo que não serão consideradas culpadas no decorrer do processo. Por esse motivo, todos os arguidos são considerados inocentes até ao trânsito em julgado, até que seja impossível recorrer a um Tribunal Superior, já que pode, até esse momento, no durante o processo, surgir alguma prova dos factos, que demonstre a sua inocência. Deste modo, todos os arguidos devem sempre ser considerados inocentes no decorrer do processo criminal.

Por outro lado, para salvaguardar o arguido em caso de dúvida quanto à matéria probatória, está instituído o princípio “*in dubio pro reo*”, que surge articulado e intimamente associado ao princípio constitucional da presunção de inocência. Podemos afirmar mais: o princípio “*in dubio pro reo*” é um corolário do princípio da presunção de inocência do arguido, no entanto não podemos equiparar totalmente os dois.

Por seu lado, no princípio da presunção de inocência existe a ideia de que o arguido é sempre inocente, até que a culpabilidade fique legalmente provada. Já no princípio “*in dubio pro reo*”, sempre que não houver a certeza absoluta sobre a responsabilidade penal do arguido, o juiz deve sempre decidir-se pela absolvição. O juiz, na sentença, deve ter sempre uma decisão final, condenar ou absolver o arguido e, com essa pronúncia, coloca um fim ao processo criminal.

A condenação só é permitida desde que seja feita a prova dos factos, para além de toda a dúvida razoável. É preferível a impunidade de um culpado à condenação de um inocente.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Porém, o Professor Germano Marques da Silva (2010, p. 98) afirma que existe

“por vezes, uma certa tendência, face ao preocupante aumento da criminalidade, para considerar exagerada a importância do princípio “in dubio pro reo”, chegando-se a preconizar ónus da prova da inocência. Esta atitude de espírito é inadmissível perante uma ordem jurídica inspirada por um critério superior de liberdade, assente no valor moral da pessoa humana”.

Desde logo, o princípio “*in dubio pro reo*” surge sempre que existe uma dúvida sobre a responsabilidade. Já o princípio da presunção da inocência acompanha o arguido e está presente ao longo de todo o processo, desde do início do inquérito criminal, até ao trânsito em julgado da sentença.

4. Os padrões éticos e profissionais dos membros das Forças de Segurança

4.1 Trabalhadores da Administração Pública

Nos termos do artigo 266.º, da Constituição da República Portuguesa, respeitante aos princípios fundamentais que regem a Administração Pública, dispõe-se que a administração visa à prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, sendo que o interesse público corresponde às necessidades sociais de natureza material ou espiritual, cuja satisfação se considera relevante para a comunidade, e que os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

A Administração Pública é constituída pelo conjunto das pessoas coletivas públicas e pelos seus órgãos e serviços, que desenvolvem a atividade ou função administrativa. Deste conceito de administração pública resultam os dois principais sentidos, o sentido orgânico ou subjetivo e o sentido material ou objetivo.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

A administração pública, em sentido orgânico ou subjetivo, é uma expressão empregada no sentido de organização, isto é, o conjunto das pessoas coletivas públicas e seus órgãos e serviços, que desenvolvem uma função ou atividade.

O professor João Caupers (2013, p. 28) define que

“a administração em sentido orgânico é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”.

A administração pública, em sentido material ou objetivo, consiste na atividade ou função administrativa. Referimo-nos ao vasto e complexo conjunto de organismos que existem, os quais praticam atos, tendo em vista a satisfação das necessidades coletivas, sendo esta a razão e a missão da Administração Pública.

Nas palavras do ilustre Professor Diogo Freitas do Amaral, (2006, p. 36), administração pública, em sentido material, define-se como sendo 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 de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais conveniente”.

Voltando ao professor João Caupers (2013, p. 28), a administração pública, em sentido material, *“compõe-se do conjunto de acções e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupados em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar”.*

No entanto, há quem utilize o termo função pública para se referir à atividade típica dos serviços públicos e dos agentes administrativos. A função pública é, no fundo, um conjunto de pessoas, de forma hierarquizada e subordinada, que prestam o seu trabalho à Administração Pública, relação laboral essa que é, regra geral, disciplinada por um regime

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

jurídico próprio e específico de direito administrativo, onde esses trabalhadores assumem a qualidade de funcionários e agentes.

Conforme o artigo 386.º do Código Penal, este preceito abrange o funcionário cível e o agente administrativo, mesmo que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, que tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na Função Pública Administrativa ou Jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, a desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participando.

Aos funcionários são equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos.

São ainda equiparados aos funcionários, aqueles que pratiquem crimes de corrupção passiva para ato ilícito ou para ato lícito e corrupção ativa, no exercício de funções públicas, como é o caso dos magistrados, funcionários, agentes e equiparados da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência, os funcionários nacionais de outros Estados membros da União Europeia, ou de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro, quando a infração tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português.

A equiparação a funcionário, para efeito da lei penal, de quem desempenhe funções políticas, é regulada por lei especial⁵³.

Nos termos do artigo 8.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, o vínculo de emprego público por nomeação desenvolve-se no âmbito de carreiras especiais e é aplicado aos trabalhadores com funções no domínio das seguintes atribuições, competências e atividades:

⁵³ Lei n.º 34/87, de 16 julho.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas e quadros permanentes;
- b) Representação externa do Estado;
- c) Informações de segurança;
- d) Investigação criminal;
- e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- f) Inspeção.

As funções exercidas por este grupo de trabalhadores, com formação específica, habilitação académica ou título profissional, com vínculo ao emprego público por nomeação, desenvolvem carreiras especiais relacionadas com o exercício da autoridade, onde se enquadram todos os elementos pertencentes às Forças de Segurança.

O vínculo ao emprego público é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração, que se enquadra nas modalidades de contrato de trabalho em funções públicas, nomeação e comissão de serviço⁵⁴.

É proibido o despedimento ou a demissão sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos, sem prejuízo de outras formas de extinção, como a caducidade, acordo, extinção por motivos disciplinares, extinção pelo trabalhador com aviso prévio ou a extinção pelo trabalhador com justa causa⁵⁵.

No entanto, ao nível internacional e para efeitos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, entende-se por “agente público” todo aquele que detenha um mandato legislativo, executivo, administrativo ou judiciário num Estado, para o qual foi nomeado ou eleito, tanto a título permanente ou temporário, remunerado ou não, independentemente da antiguidade da função. Também é considerado “agente público”, todo aquele que desempenha uma função pública, num organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, de acordo com o disposto no direito

⁵⁴ Artigo 6.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁵⁵ Artigo 288.º e 289.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

interno do Estado, bem como todos aqueles que são definidos pelos Estados, através do direito interno, como tal⁵⁶.

4.2 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Nos anos 70 e 80 do século XX, a corrupção era entendida como um problema estritamente nacional, contudo, com a abertura das economias ao nível internacional, a criminalidade organizada, nas últimas décadas, tem vindo a desenvolver-se e a especializar-se, gerando consideráveis rendimentos financeiros e económicos, lucros esses que permitem obter meios que ajudam a camuflar as suas atividades, facilitando assim a impunidade dos delinquentes.

Em resposta a esta especialização da criminalidade, os Estados, no final dos anos noventa, tiveram necessidade de criar mecanismos de cooperação e de interajuda para combater este tipo de ilícito em diversas vertentes, visto que o fenómeno é internacional. Desta forma, surgiram uma série de Convenções, Tratados Internacionais e diversas leis penais, emanadas por diversas instâncias internacionais como a OCDE, a União Europeia, as Nações Unidas, bem como o desempenho de organizações não governamentais como a Transparência Internacional, que promovem a colaboração entre os Estados na prevenção e na repressão da corrupção.

Foi dentro deste espírito que, em 31 de outubro de 2003, foi adotada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), também denominada Convenção de Mérida, por ter sido assinada por diversos países entre os dias 9 e 11 de dezembro de 2003, em Mérida, no México, e vindo a ser adotada por Resolução das Nações Unidas n.º 58/4, composta por 71 artigos e VIII capítulos, tendo já sido ratificada por 148 Estados. Os assuntos mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam temas como a prevenção, penalização, recuperação de ativos e a cooperação internacional, apresentando um conjunto de normas que podem ser aplicadas por todos os países, nos seus ordenamentos jurídicos internos, vindo apelar à criminalização da corrupção nos setores públicos e privados. Constitui um dos

⁵⁶ Artigo 2.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

instrumentos internacionais mais completos contra a corrupção, demonstrando uma preocupação com as ameaças inerentes a esta fenómeno e dando instruções sobre o combate ao crime organizado, que é capaz de afetar a segurança da sociedade e a credibilidade das instituições, colocando em causa o conceito de democracia.

No que toca a este combate, o Estado português assumiu as suas obrigações internacionais, constantes na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, que foi subscrita a 11 de dezembro de 2003, entrou em vigor a 14 de dezembro de 2005 e foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 21 de setembro de 2007, sendo ratificada e publicada em Diário da República pelo Decreto da Presidência da República n.º 97/2007, de 21 de setembro, entrando em vigor em 28 de outubro de 2007 em todo território nacional.

A Convenção é o mais completo instrumento normativo internacional contra a corrupção, e o mais abrangente, constituindo um marco importante na mudança e na forma como a comunidade internacional encara o problema da corrupção, incluindo no ordenamento jurídico português. Este instrumento tem uma grande influência em Portugal, nomeadamente nos crimes de corrupção ativa e passiva de funcionários públicos nacionais, corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros, corrupção ativa e passiva de juízes e dos funcionários de tribunais internacionais, branqueamento de capitais, fraude na contabilidade, peculato e crimes contra a realização da justiça. Todavia, a Convenção, no que diz respeito a outros ilícitos, tem uma menor influência, sendo a sua aplicação facultativa, como se verifica em crimes como a corrupção passiva de funcionários públicos estrangeiros, enriquecimento ilícito, abuso de função e abuso de poder no setor privado e uma aplicação opcional nos crimes de corrupção ativa e passiva no setor privado.

No entanto, o Estado português já transpôs para o seu direito interno muitas das medidas acordadas na Convenção, no sentido da prevenção e controlo da corrupção, quer no setor público quer no privado, mas ainda falta tipificar como crimes, no seu ordenamento jurídico, muitas das condutas menos lícitas como o enriquecimento ilícito ou “riqueza inexplicável”, de acordo com o determinado no artigo 20.º da CNUCC. Na verdade, a

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

proposta de lei para a criminalização destes aspetos foi chumbada pelo Tribunal Constitucional, por violar o princípio da proporcionalidade, da legalidade e da presunção da inocência. Por este motivo, o enriquecimento ilícito não tem carácter vinculativo à luz da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e não obriga o Estado português a tipificá-lo como crime, mas permite a sua punição através de outros tipos legais de crimes.

A incriminação deve sempre assentar em factos imputados ao agente público, que seja necessariamente culposos, conforme o disposto nos artigos 15.º ao 20.º da CNUCC.

Neste contexto, compete a cada Estado parte, nos termos dos artigos 25.º e 32.º da CNUCC consecutivamente, adotar medidas legislativas necessárias no sentido de criminalizar a obstrução à justiça e, dentro das possibilidades de cada país, assegurar-se uma proteção eficaz contra eventuais atos de represálias ou de intimidação de testemunhas, peritos e vítimas ou outras pessoas que lhes sejam próximas.

A Convenção, no seu artigo 10.º, exige um reforço de medidas no que diz respeito à transparência por parte da Administração Pública, incluindo procedimentos quanto ao seu funcionamento e organização. Porém, neste sentido, o princípio da transparência é limitado pelas exceções previstas no artigo 268.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, mais precisamente em relação a matérias referentes à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas, sendo que, contudo, qualquer cidadão tem o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos.

Por outro lado, também o artigo 13.º da CNUCC permite que cada Estado, em conformidade com os seus princípios fundamentais, adote medidas adequadas no sentido de aumentar a transparência, facilitando o acesso do público às informações e a sua participação nos processos de tomada de decisões.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, através dos seus artigos 27.º, 30.º e 50.º, incentiva os Estados a criar procedimentos que permitam às autoridades competentes de cada país, de acordo com o seu sistema jurídico e os seus princípios constitucionais, investigar, utilizando para o efeito técnicas especiais de investigação, como as vigilâncias, ações encobertas e controlo de entregas, bem como outros métodos

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

como interceção de mercadorias ou de fundos e a autorização para seguir o seu encaminhamento.

Cada Estado Parte deverá iniciar o procedimento penal e julgar as infrações estabelecidas nesta Convenção, de forma a que as medidas de detenção e repressão tenham eficácia e um efeito dissuasivo, e, quando adequado, demitir, suspender ou transferir os funcionários públicos acusados de crimes de corrupção, bem como adotar medidas para punir aqueles que participam como cúmplices, colaboradores ou instigadores, exigindo, nos termos do artigo 29.º deste diploma, um longo prazo de prescrição para este tipo de ilícito, com o objetivo de que seja possível terminar os processos.

O recurso à força física, as ameaças ou a intimidação, no sentido obter falso testemunho ou impedir o testemunho ou elementos de prova num processo, impossibilitar o funcionário judicial ou policial de exercer as suas funções, relativamente à prática de infrações prevista na Convenção, obriga os Estados Parte, através do artigo 25.º da CNUCC, a adotar medidas para criminalizar a obstrução à justiça, quando as infrações penais sejam praticadas intencionalmente. Além disso, de acordo com o artigo 32.º da CNUCC, dentro das possibilidades de cada país, deve-se assegurar a proteção de testemunhas, peritos e vítimas, como um meio de evitar eventuais atos de represália ou intimidação.

Tendo como exemplo alguns países, por vezes existe uma certa pressão da sociedade para reduzir a ostentação da impunidade de todos aqueles que praticam o crime de corrupção, através da punição dos funcionários públicos que praticam este tipo de ilícito, muitos dos quais ostentam sinais de riqueza que não estão relacionados com o seu rendimento lícito. Assim, neste sentido, caberá ao Ministério Público investigar, e, nos termos do n.º 1 do artigo 283.º do Código Processo Penal, recolher indícios suficientes para, no prazo legal, deduzir a respetiva acusação contra o agente que cometeu o crime.

4.2.1 Conselho de Prevenção da Corrupção

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção dedica o Capítulo II (artigos 5.º a 14.º) às medidas preventivas da corrupção, mais precisamente o seu artigo 6.º, o qual

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

exige que cada Estado Parte, de acordo com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, crie um ou mais órgãos incumbidos de prevenir e de combater a corrupção, dotados da necessária independência, de recursos materiais e de pessoal especializado, para que possam, de forma eficaz e livre, desempenhar as suas funções, sem quaisquer pressões ilícitas.

Seguindo a política global da União Europeia, as diretrizes e os principais objetivos previamente estabelecidos na referida Convenção, após aprovação de vários diplomas com implicações no combate à corrupção, foi criado através da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e que tem como objetivo desenvolver a sua atividade em todo o território nacional, no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção não é um órgão de investigação criminal, o que compete a outros órgãos e instituições do Estado, especialmente ao Ministério Público, mas incumbe-lhe designadamente a recolha e tratamento de informações relativas à prevenção e deteção da corrupção e infrações conexas, como a corrupção ativa e passiva, 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 as aquisições de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícita de informações privilegiadas no exercício de funções na Administração Pública ou no setor público empresarial⁵⁷.

Esta entidade acompanha a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adaptadas pela Administração Pública e pelo setor público empresarial, elabora pareceres relativos a normas internas e internacionais, solicitados pela Assembleia da República, pelo Governo ou órgãos do governo das regiões autónomas e

⁵⁷ Artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 54/2008, de 4 setembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

colabora com as entidades públicas interessadas, na elaboração de códigos de condutas e boas práticas e nas de ações de formação dos seus agentes⁵⁸.

Nos termos da lei, deve existir uma colaboração entre todas as instituições da Administração Pública sempre que tal seja solicitado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, no domínio das suas atribuições e competências, e se existirem factos que constituam um ilícito criminal ou disciplinar, deve-se remeter a participação para o Ministério Público ou para a autoridade disciplinar competente, conforme os casos⁵⁹.

No âmbito da sua atividade, o Conselho de Prevenção da Corrupção realiza visitas aleatoriamente selecionadas, de carácter pedagógico, a várias entidades do Estado, onde se englobam as diversas Forças de Segurança. No âmbito destas ações, aborda-se a problemática da prevenção da corrupção, os planos de gestão de riscos e esclarecem-se as dúvidas que surjam relativas à elaboração dos referidos planos.

De acordo com a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção n.º 1/2009, de 1 de julho, publicada no Diário da República, II série, n.º 140, de 22 de julho de 2009, os dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiro, valores e património públicos, devem, no prazo de 90 dias, adotar e divulgar os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, identificar de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo de corrupção, bem como as correspondentes medidas preventivas, de modo a promover uma política de transparência na gestão pública. Segundo o Relatório de Atividades do Conselho de Prevenção da Corrupção, até ao final de 2017, mais de mil e duzentas entidades do setor público tinham entregado ao Conselho de Prevenção da Corrupção os seus planos anticorrupção.

Este organismo realiza mensalmente uma reunião ordinária, na primeira quarta-feira de cada mês, sendo, por inerência, presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas e composto pelo Diretor Geral do Tribunal de Contas, pelo Inspetor-Geral de Finanças, Secretaria-Geral do Ministério da Economia, por um magistrado do Ministério Público,

⁵⁸ Artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 54/2008, de 4 setembro.

⁵⁹ Artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 54/2008, de 4 setembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, por um advogado nomeado pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados e por uma personalidade de reconhecido mérito na área do combate à corrupção, cooptada pelos restantes membros⁶⁰.

4.3 Missão e valores das Forças de Segurança

Das tarefas fundamentais do Estado, tipificadas na Constituição da República Portuguesa, destacam-se a garantia da independência nacional, a criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais, bem como a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

O Estado garante os interesses superiores da Nação, que é muitas vezes confrontada com riscos e ameaças da criminalidade organizada, como o terrorismo, o crime económico ou a corrupção, fatores que contribuem para a insegurança e para degradação do Estado, originando uma diminuição do desenvolvimento económico e social.

A segurança interna constitui uma das tarefas fundamentais do Estado, para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e assegurar o normal funcionamento das instituições, atividade essa que é garantida, na sua maioria, pelas Forças de Segurança, através da função da polícia, de natureza administrativa e judicial, mas sempre em subordinação à Constituição, tendo como objetivo garantir a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública e o bem-estar do cidadão.

O Ministério da Administração Interna é o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, administração eleitoral, de proteção e socorro, segurança rodoviária e do controlo de fronteiras, atribuições que, na sua maioria, são asseguradas pelas forças e serviços de segurança, que integram a administração direta do Estado.

⁶⁰ Artigo 3.º da Lei n.º 54/2008, de 4 setembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

As Forças de Segurança exercem funções de segurança interna, de harmonia com o artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, estando exclusivamente ao serviço do povo português, e sendo rigorosamente apartidárias, e, na generalidade, estas instituições executam serviços públicos, estando devidamente uniformizadas e armadas, dotadas de autonomia administrativa, com a missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei.

Em situações de normalidade institucional, as atribuições das diversas Forças de Segurança são decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações problemáticas e de exceção, como uma declaração de guerra, ficam sujeitas à legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência.

As atribuições das Forças de Segurança, em observância das regras gerais sobre a polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar, tendo os seguintes poderes de atuação:

- Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de Direito⁶¹;
- Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e bens⁶²;
- Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais Forças e Serviços de Segurança⁶³;
- Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos⁶⁴;

⁶¹ Artigo 3, n.º 1, al. a) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁶² Artigo 3, n.º 1, al. b) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁶³ Artigo 3, n.º 1, al. c) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁶⁴ Artigo 3, n.º 1, al. d) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas⁶⁵;
- Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito⁶⁶;
- Garantir atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou da sua violação continuada⁶⁷;
- Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional⁶⁸;
- Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza⁶⁹;
- Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas⁷⁰;
- Assegurar a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas⁷¹;
- Garantir a segurança de espetáculos, incluindo os desportivos, e de outras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei⁷²;

⁶⁵ Artigo 3, n.º 2, al.ª e) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁶⁶ Artigo 3, n.º 2, al.ª d) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁶⁷ Artigo 3, n.º 2, al.ª g) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁶⁸ Artigo 3, n.º 2, al.ª h) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁶⁹ Artigo 3, n.º 2, al.ª i) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁷⁰ Artigo 3, n.º 2, al.ª j) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁷¹ Artigo 2, n.º 2, al.ª c) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁷² Artigo 3, n.º 2, al.ª i) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo⁷³;
- Assegurar o cumprimento das disposições legais referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos⁷⁴;
- Participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas e verificar a aplicação da legislação do exercício da pesca marítima⁷⁵;
- Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira⁷⁶;
- Participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais Forças e Serviços de Segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades⁷⁷;
- Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia, bem como na representação do país em organismos e instituições internacionais⁷⁸;

⁷³ Artigo 3, n.º 2, al.ª m) da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

⁷⁴ Artigo 2, n.º 2, al.ª a) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁷⁵ Artigo 2, n.º 2, al.ª f) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁷⁶ Artigo 2, n.º 2, al.ª d) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁷⁷ Artigo 3, n.º 1, al.ª n) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁷⁸ Artigo 3, n.º 1, al.ª o) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos⁷⁹;
- Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei⁸⁰.

O princípio fundamental dos membros das Forças de Segurança, enquanto zeladores do cumprimento da lei, é promover os valores do humanismo, justiça, integridade, honra, dignidade, imparcialidade, isenção, probidade e solidariedade, atuando sempre em concordância com a Constituição e devendo agir de acordo com a lei e com o bom senso.

Os elementos das Forças de Segurança, com funções policiais, devem dedicar-se ao serviço com lealdade, zelo, competência, integridade de caráter e espírito de bem servir, utilizando e desenvolvendo de forma permanente a sua aptidão, competência e formação profissional.

Como autoridade e órgão de polícia criminal, os agentes das Forças de Segurança devem adotar, em todas as circunstâncias, um comportamento cívico, e atuar de forma íntegra e competente, por forma a suscitar a confiança e o respeito da população em geral e contribuir para o prestígio das instituições democráticas. Os regulamentos disciplinares de cada uma das Forças de Segurança, consigna deveres gerais (isenção, zelo, lealdade, sigilo, obediência, correção, assiduidade, pontualidade, disponibilidade, autoridade e apurmo) e deveres especiais, constantes nas respetivas leis orgânicas e demais leis em vigor.

Os padrões ético-profissionais de conduta são o requisito fundamental para um exercício credível e eficiente do serviço policial, de acordo com o Código Deontológico do Serviço Policial.

Os membros das Forças de Segurança, no desempenho das suas funções, regem-se pelos seguintes valores deontológicos:

⁷⁹ Artigo 3, n.º 1, al.ª p) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

⁸⁰ Artigo 3, n.º 1, al.ª q) da Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Aprumo e zelo na prestação do serviço ao cidadão;
- Cooperação e solidariedade com o cidadão vitimado;
- Correção e isenção na atuação em público;
- Disponibilidade permanente e prontidão imediata para o serviço a prestar;
- Disciplina na intervenção pública;
- Fomento da inovação e adoção de boas práticas;
- Lealdade e dedicação à causa pública;
- Legalidade e legitimidade na ação executada;
- Proatividade funcional na deteção e resolução de situações problemáticas;
- Proximidade às comunidades locais, especialmente a educativa;
- Qualidade e eficiência nos atos administrativos praticados;
- Respeito pela dignidade humana.

Face ao supramencionado, podemos afirmar que a missão das Forças de Segurança assenta nos seguintes valores: Transparência, Humanidade, Isenção, Justiça, Lealdade, Responsabilidade, Camaradagem, Honestidade, Dedicção, Humildade e Solidariedade.

4.3.1 Código Deontológico do Serviço Policial

O presente Código Deontológico veio promover uma maior qualidade do serviço policial, reforçando o prestígio e a dignidade das Forças de Segurança e contribuindo para a criação das condições objetivas e subjetivas da ação policial, assegurando o pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, conforme o preâmbulo da Resolução do Conselho Ministro n.º 37/2002, de 07 de fevereiro de 2002.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

O Código Deontológico do Serviço Policial é composto por 14 artigos, e é da iniciativa e autoria de várias associações representativas do pessoal das Forças de Segurança, com a colaboração das chefias, da Inspeção Geral da Administração Interna e dos Gabinetes dos membros do Governo e visa uma maior cordialidade e correção entre as Forças de Segurança e os cidadãos, devendo ser entendido como um mecanismo de autorregulamentação dos seus elementos, os quais devem interiorizar as normas básicas de conduta e ética a adotar.

Os padrões ético-profissionais de conduta, comuns a todos os agentes das Forças de Segurança são indispensáveis para um exercício credível e eficiente do serviço policial, enquanto parte integrante do Estado de direito democrático. A ética policial surge como um ramo da ética profissional, mas que só abrange o desempenho da atividade policial.

Considera-se, pois, que as normas ou enquadramentos que disciplinam a organização e o funcionamento das diversas Forças de Segurança impõem o uso de meios coercivos em situações estritamente necessárias, sujeitos a rigorosos critérios, adequados e proporcionais, com o respeito dos direitos, liberdades e garantias.

A deontologia policial constitui matéria de inequívoco interesse formativo e promove uma conduta profissional eticamente correta, conforme a dignidade das funções policiais e o limite do poder discricionário no exercício das funções de autoridade, por parte dos agentes das Forças de Segurança, levando ao respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

O Código vem ao encontro das normas internacionais dos direitos humanos, em especial a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa, Resoluções n.º 690 da Assembleia da Parlamentar do Conselho da Europa, de 8 maio de 1979 e n.º 34/169 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1979, não tendo, contudo, força de lei.

Segundo este Código, além da consagração dos princípios fundamentais da atuação policial, conforme o artigo 2.º, promove-se o respeito pelos direitos fundamentais da

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

pessoa humana e da pessoa detida, nos termos do artigo 3.º e 4.º e dos “deveres de isenção e imparcialidade”, previstos no artigo 5.º:

1 - Os membros das Forças de Segurança devem actuar com zelo e imparcialidade, tendo sempre presente a igualdade de todos os cidadãos perante a lei.

2 - Em especial, têm o dever de, no uso dos poderes de autoridade de que estão investidos, se abster da prática de actos de abuso de autoridade, não condizente com o desempenho responsável e profissional da missão policial.

3 - Os membros das Forças de Segurança obstêm-se de qualquer acto que possa pôr em causa a liberdade da sua acção, a independência do seu juízo e credibilidade da instituição a que pertencem.

Os artigos 6.º e 7.º deste Código são bastante elucidativos quanto à prática de corrupção por parte dos profissionais das Forças de Segurança.

No artigo 6.º, sob a epígrafe, “integridade, dignidade, probidade” dispõe-se o seguinte:

1 - Os membros das Forças de Segurança cumprem as suas funções com integridade e dignidade, evitando qualquer comportamento passível de comprometer o prestígio, a eficácia e o espírito de missão de serviço público da função policial.

(...)

3 - Os membros das Forças de Segurança combatem e denunciam todas as práticas de corrupção abusivas, arbitrárias e discriminatórias.

Por sua vez, consagrou-se, ainda, no artigo 7.º “a correção na actuação”:

(...)

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

3 - Os membros das Forças de Segurança exercem a sua actividade segundo os critérios de justiça, objectividade, transparência e rigor e actuam e decidem prontamente para evitar danos no bem ou interesse jurídico a salvaguardar.

Por seu turno, no artigo 9.º, impera o dever de obediência, mas sempre que seja dada uma ordem ilícita e que constitua uma violação à lei, os membros das Forças de Segurança podem exigir a sua transmissão ou confirmação por escrito. Se o facto constituir um ilícito criminal, já o dever de obediência cessa de imediato, nos termos do artigo 271.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, e nenhuma sanção disciplinar pode ser aplicada a esse funcionário ou agente, por se ter recusado a cumprir uma ordem ilegal e ilegítima.

5. A corrupção e as Forças de Segurança

5.1 A discricionariedade e a visibilidade

O facto da atividade policial possuir determinadas características, torna as Forças de Segurança vulneráveis ao surgimento de casos de corrupção.

A maioria da bibliografia existente sobre o tema da corrupção no serviço policial identifica como principal característica a “discricionariedade”, em virtude desta dar uma certa margem de liberdade de ação ou faculdade de escolha, concedida deliberadamente pelo legislador aos elementos das Forças de Segurança.

Neste sentido, a discricionariedade pode ser definida, como o *“espaço de liberdade que goza a acção concreta da polícia e que ultrapassa largamente as margens dentro das quais a lei permite a intervenção de considerações de oportunidade da polícia”* (Dias e Andrade, 2013, p. 446).

Conforme a doutrina defendida por Figueiredo Dias e Costa Andrade, a polícia é a instância de controlo formal mais visível, e interage diariamente com os cidadãos, através de um contacto intenso e direto, em posição de domínio, por via da regra *“first-line enforcer”*, da lei criminal. Sendo que a sociedade lhe confiou a maior parte das suas funções de controlo social, é também quem *“processa o caudal mais volumoso de*

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

deviance, mas também a que o faz em condições de maior discricionariiedade” (Dias e Andrade, 2013, p. 443).

A lei confere às Forças de Segurança uma discricionariiedade funcional, para que se encontrem soluções mais justas e adequadas ao caso concreto. As Forças de Segurança, através do poder discricionário, possuem uma “liberdade de escolha” quanto a certas decisões que são tomadas, tendo sempre em consideração as circunstâncias do caso concreto, e decidindo, com uma certa liberdade, se intervêm ou não. Mas em caso afirmativo, é necessário verificar se o momento da intervenção é o mais adequado e se as medidas e os meios utilizados são os mais apropriados, para atingir os fins em vista.

A atuação das Forças de Segurança está sujeita ao princípio da legalidade, sendo a discricionariiedade, no âmbito do direito, o que fica “ao critério, ao juízo ou ao arbítrio de outrem”, cuja faculdade é dada à autoridade pública para que a mesma, em determinadas circunstâncias, mas sempre em obediência à lei, delibere ou resolva livremente os casos e atos que lhe são impostos. No entanto, a lei tem que ser sempre interpretada e aplicada na prática e é neste contexto que os elementos das Forças de Segurança, na maioria dos casos, têm necessidade de avaliar a situação que se lhes depara e tomar decisões num curto espaço de tempo, muitas vezes em cenários bastantes hostis e complexos.

A autoridade discricionária de que os agentes policiais dispõem para intervir numa determinada ação, ou não, pode defraudar as expetativas do cidadão quanto à resolução de um problema do dia-a-dia, como uma simples infração de trânsito ou o impedimento da passagem de um veículo automóvel em local temporariamente encerrado à circulação, cenários esses que podem levar a que a decisão dos agentes da autoridade seja influenciada, fazendo com que recebam ou solicitem, para si ou para outros, vantagem indevida, ou aceitem promessa de tal vantagem, infringindo assim o dever funcional, decidindo assim a favor daqueles que prevaricam.

No Estado de Direito não há discricionariiedade inteiramente livre e o seu desrespeito gera vícios e desvios ao poder. Se a autoridade se exceder nos seus poderes por meios que a lei não permita, estamos perante o excesso de discricionariiedade, levando à ilegalidade

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

da decisão ou da medida da autoridade. Todavia, este tipo de atuação por parte das Forças de Segurança é de difícil prova, o que pode resultar num incentivo à sua prática por parte da autoridade, colocando em causa os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

No entanto, não devemos considerar a discricionariedade a favor das Forças de Segurança como algo prejudicial, que deva ser restringido ou extinto. Esta margem de liberdade de atuação deve, antes de ser limitada e controlada, ser ensinada, promovendo-se a sua prática correta, inculcando nos elementos policiais ponderação e responsabilidades nas decisões que tomam. Na verdade, sem essa discricionariedade, pode-se muitas vezes perder a oportunidade de intervir, não se alcançando a utilidade de intervenção. Assim, podemos dizer que

“os poderes de Polícia, são como todos os poderes constitutivos de uma competência pública, conferidos por lei e têm de ser entendidos relativamente ao fim legal da sua instituição: nem há discricionariedade quanto ao fim, pois nunca o arbítrio do agente pode ir ao ponto de usar da competência para realização de interesses diferentes dos da Administração Pública, sob pena de invalidade dos seus actos por desvio de poder”
(Caetano, 2008 p. 1155).

Neste sentido, uma outra característica que pode levar os elementos das Forças de Segurança a terem um comportamento desviante é a questão da visibilidade, em virtude da grande maioria dos agentes policiais, no exercício das suas funções, atuarem em diversos locais do território nacional, lugares muitas vezes de reduzida visibilidade, onde a maioria das ações não são testemunhadas pelos seus superiores hierárquicos, nem pelo cidadão geral.

Todavia, a maioria das instituições policiais criaram uma nova função profissional, a de “supervisor operacional”, desempenhada por um elemento graduado e que consiste em proporcionar um melhor enquadramento operacional das resoluções de ocorrências, tendo como objetivo apoiar, aconselhar, corrigir as irregularidades detetadas, relativas ao cumprimento das instruções de serviço, mas também fiscalizar o aprumo, postura e o comportamento dos agentes policiais, exercendo uma maior vigilância e evitando assim oportunidades de corrupção, como foi o caso da criação dos supervisores operacionais na

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Polícia de Segurança Pública, através do Despacho n.º 5/GDN/2003, do Gabinete do Diretor Nacional.

Os diversos elementos das Forças de Segurança, no decorrer das suas funções policiais, muitas das vezes estão dispersos por uma imensa área geográfica, com uma grande mobilidade e com um elevado nível de conhecimento do território, o que deriva da escassez de meios, entre outros fatores, comprometendo a supervisão direta da atividade policial. Outro dos exemplos da grande dificuldade de supervisão ocorre durante a atuação dos elementos das Forças de Segurança, uma vez que as irregularidades cometidas são apenas constatadas pelas partes envolvidas em determinada situação, facilitando a invisibilidade da ocorrência policial e originando o inevitável *“pacto de silêncio entre quem compra favores quem vende influência ou decisões, inviabilizando assim a prova nos crimes de corrupção, económicos e tráfico de influencias”* (Morgado e Vegar, 2003, p. 104).

Estes pactos dificultam a investigação criminal, em virtude dos envolvidos neste tipo de delito raramente fazerem queixa às autoridades competentes, já que, ao fazê-lo, estão também a denunciar-se a si próprios, porque só tem conhecimento do crime quem nele participa e também devido ao facto do nosso sistema penal se basear principalmente na prova testemunhal, factos que produzem um impressionante nível de impunidade, deixando marcas no sistema derivadas do elevado número de absolvições proferidas pelos nossos tribunais, favorecendo ainda mais o fenómeno da corrupção.

Todos estes fatores reunidos contribuem para que os elementos das Forças de Segurança, durante o desempenho das suas funções, estejam mais expostos a situações de oportunidade para a prática da corrupção, uma vez que o acordo entre os intervenientes é fácil de estabelecer e o risco de deteção do ilícito criminal é reduzido, graças ao pacto de silêncio e opacidade entre corruptor e corrompido.

5.2 A vulnerabilidade do serviço policial

Determinadas funções policiais, especialmente as que implicam contacto direto com a população, as quais, pela sua natureza, estão mais expostas ao fenómeno da corrupção e

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

infrações conexas, sendo a área operacional, principalmente as atividades de fiscalização e licenciamento, as mais vulneráveis à corrupção, devido às penas, coimas e as eventuais sanções acessórias aplicáveis pela prática de um crime ou pelo ilícito de uma mera ordenação social.

Todavia, se o elemento policial, no ato de uma fiscalização, verificar um ilícito criminal ou uma contraordenação que conduza o fiscalizado à detenção ou ao pagamento de uma coima, mas ele, mediante promessa de uma determinada oferta, levar a que o agente aceite ou solicite vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, no intuito de resolver da melhor forma a ocorrência, e em que ambas as partes saiam beneficiadas, estamos perante uma

“prática ou comportamento desviante, que implica uma violação de regras legais/formais expressas nas leis, nos códigos penais e deontológicas, nos procedimentos administrativos, etc., e de expectativas ou normas culturais /sociais que regem o exercício de um cargo de autoridade delegada, num determinado contexto social e temporal” (Sousa, 2011, p. 17).

Tendo em conta as estruturas das várias Forças de Segurança, são-lhes atribuídas por lei determinadas competências, sendo que se pode proceder à identificação das diversas áreas de interesse e das atividades suscetíveis da ocorrência de riscos de corrupção e infrações conexas, as quais se encontram na sua maioria nas áreas operacionais, de licenciamento e do controlo administrativo. As principais ações são a fiscalização, nomeadamente das matérias relacionadas com o direito rodoviário, penal, estabelecimentos comerciais, empresas de segurança, controlo de armas e suas munições, mas também nas áreas das informações e da investigação criminal, no que respeita à prevenção e investigação, especialmente crimes relacionados com tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como nos recursos humanos das unidades policiais, onde se inclui o procedimento concursal de recrutamento, seleção e formação de pessoal. Por último, na área patrimonial e da gestão financeira, responsável pela gestão de infraestruturas, viaturas, equipamentos, gestão orçamental e de contratos, processamento, liquidação e contabilização de receitas.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Assim sendo, podemos proceder à identificação e delimitação das áreas de interesse e das principais atividades associadas.

Uma dessas áreas é a área operacional, onde as principais atividades são a fiscalização, apreensão de guarda de bens, organização de processos, emissões de certidões e gestão de parques de viaturas removidas, que podem levar a variados cenários e à identificação de diversos riscos, como acontece no decorrer de uma fiscalização, se o agente policial:

- Solicitar ao fiscalizado que, para não lhe aplicar uma contraordenação, lhe seja atribuída qualquer contrapartida⁸¹;
- Receber recompensas financeiras ou patrimoniais por parte de empresários, pelo trabalho de facilitação efetuado durante a ação de fiscalização⁸²;
- Revelar informações, no âmbito de ações de fiscalização ou da instrução de um processo, com vista a obtenção de benefícios para si ou para terceiro⁸³;
- Na elaboração de expediente sancionatório, após o ato de fiscalização, mas face a promessas ou doação de dinheiro ou qualquer outra vantagem, o anular o Auto⁸⁴;
- Não fiscaliza ou não ordena a fiscalização de determinado estabelecimento, onde sabe que existem práticas que configurem crimes ou contraordenações, a troco de vantagem patrimonial ou não patrimonial⁸⁵;
- No desempenho das suas funções, aplica de forma abusiva os poderes que lhes estão atribuídos, obtendo com isso, e de forma ilícita, um qualquer favorecimento, ou como forma de retaliação face a anterior situação que não lhe tenha sido favorável no âmbito pessoal⁸⁶;

⁸¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 19.

⁸² Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 34.

⁸³ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 19.

⁸⁴ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 34.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 35.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Durante o desempenho das suas funções como órgão de polícia criminal não cumprir as disposições legais relativamente às detenções, buscas, direitos dos arguidos e uso excessivo da força, influenciando assim a forma como o processo é decidido⁸⁷;
- Receber vantagem patrimonial ou não patrimonial, por aproveitamento ou através de indução em erro, do qual resulta o pagamento indevido de taxa ou coima⁸⁸.

Nas competências ao nível das informações e da investigação criminal, designadamente as que visam o combate dos mercados ilegais, como o tráfico de droga, cujas principais funções são a centralização, manutenção e preservação da gestão da informação criminal, cumprimento dos pedidos de realização de atos processuais, organização e gestão de inquéritos, apreensão e guarda de bens, assim infringe a lei o investigador que:

- Revela informação sensível relativa a pessoas, violando os direitos, liberdades e garantias, com vista a obtenção de benefícios para si ou para terceiros⁸⁹;
- Divulga dados classificados relativos a atos processuais, com vista à obtenção de vantagem patrimonial ou não patrimonial⁹⁰;
- Falsifica os autos ou altera o seu conteúdo, oculta ou adultera os meios de prova, falsifica a perícia, exame e interpretação ou tradução, com o intento de obter benefícios para si ou para terceiro⁹¹;
- Revela informação no âmbito de processo de inquérito, com vista à obtenção de vantagem para si ou para terceiro⁹²;

⁸⁷ Ibidem, p. 35.

⁸⁸ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 19.

⁸⁹ Ibidem, p. 19.

⁹⁰ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da Comando Distrital da PSP de Coimbra – 2018, p. 27.

⁹¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 20.

⁹² Ibidem, p. 20.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Recebe vantagem patrimonial ou não patrimonial para, como investigador do processo crime ou mediante conhecimento titular deste, possa influenciar a forma como o processo é decidido⁹³;
- Presta depoimento, apresenta relatórios ou traduções falsas, com vista a obtenção de vantagem patrimonial ou não patrimonial, favorecimento ou prejuízo para terceiro⁹⁴;
- Divulga informações relativas a um ato processual, com intenção de obtenção de benefícios para si ou para terceiro⁹⁵.

A generalidade das Forças de Segurança exercem funções de licenciamento e controlo administrativo, como a emissão de alvarás, licenças, autorizações, averbamentos e pareceres, para determinadas atividades e matérias, nomeadamente relacionadas com estabelecimentos de várias naturezas, armas e explosivos, segurança privada, entrada de pessoas a bordo de aeronaves e embarcações, emissões de passaportes comuns e temporários, entre outras atribuições, áreas que são vulneráveis ao fenómeno da corrupção, devido às fiscalizações, liquidações de taxas e coimas, instruções dos processos, sendo que as penas associadas a estes tipos de ilícitos são normalmente elevadas. Podemos assim afirmar que o funcionário tem um comportamento ou uma prática desviante, se:

- Não promover o procedimento ou omitir a decisão em processo de natureza sancionatória, a troco de solicitação de contrapartidas⁹⁶;
- Durante uma fiscalização, atuar ou omitir a troco de favorecimento e benefício ilegítimo para si ou para terceiro⁹⁷;

⁹³ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 37.

⁹⁴ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 20.

⁹⁵ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da Comando Distrital da PSP de Coimbra – 2018, p. 28.

⁹⁶ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 20.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 20.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Abusar da autoridade ou de poderes inerentes à sua função, com vista à obtenção de vantagem patrimonial para si ou para terceiro⁹⁸;
- Cobrar e receber valores sem emissão de recibo⁹⁹;
- Anular indevidamente os recibos, de modo a eliminar o recebimento de dinheiro, ficando o funcionário com o montante recebido¹⁰⁰;
- Tem vantagem patrimonial, por se aproveitar ou induzir em erro o utente, em consequência do pagamento indevido de uma taxa ou coima¹⁰¹;
- Apropriar de valores ou coisas móveis para uso pessoal ou alienar¹⁰²;
- Revelar informação, com vista à obtenção de benefícios para si ou para terceiro¹⁰³;
- Prestar depoimento ou apresentar relatório com vista à obtenção de benefícios para si ou para terceiro, causar benefício ilegítimo ou prejuízo para terceiro¹⁰⁴.

No seio das Forças de Segurança é necessário que haja uma política moderna e sustentável de recursos humanos, que se adote o paradigma de aprendizagem ao longo dos tempos e se dê incentivos monetários e não monetários, para que o serviço público seja um emprego mais atrativo. O recrutamento e a formação dos elementos são a principal atividade desta área, sendo que um dos primeiros e mais importantes aspetos a ter em consideração nesta fase é a prevenção da corrupção e das infrações conexas. Os candidatos a funcionários devem, em primeira linha, possuir, para além de outras características, integridade e valores morais. Todas as instituições devem saber que perfil e características deve possuir o candidato e recolher informações relativas a ele, como por exemplo, se tem problemas relacionados com drogas, álcool ou jogo, qual o seu estilo de vida, tipo de

⁹⁸ Ibidem, p. 20.

⁹⁹ Ibidem, p. 21.

¹⁰⁰ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 28.

¹⁰¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 21.

¹⁰² Ibidem, p. 21.

¹⁰³ Ibidem, p. 21.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 21.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

comportamento, com quem costuma relacionar-se na vida civil, que conduta teve nos empregos anteriores, entre outros aspetos a analisar. Na formação, deve-se empregar esforços no sentido de materializar valores e padrões profissionais bem definidos, abordar e discutir matérias diretamente relacionadas com o fenómeno da corrupção, nomeadamente as origens, formas e efeitos negativos, identificação de casos e procedimentos a tomar e mecanismos de prevenção, que desenvolvam no candidato a vontade de ter uma atitude íntegra, orgulho, uma moral elevada e um sentimento de profissionalismo.

Relativamente ao procedimento concursal para admissão de alunos, recrutamento e seleção de docentes, concursos de pessoal, avaliação de desempenho, progressão na carreira e formação dos funcionários, se estes aspetos não se basearem no mérito, a probabilidade de ocorrências de corrupção e infrações conexas aumenta. Por esse motivo, compete ao júri dos concursos a responsabilidade de averiguar se existe qualquer vantagem indevida ou mesmo mera promessa para assumir um determinado comportamento, seja ele ilícito ou lícito, ou através de uma ação ou uma omissão, que:

- Favoreça o candidato no procedimento concursal, nas provas de admissão ou nas de avaliação, a troco de vantagem patrimonial ou não patrimonial¹⁰⁵;
- Promova ou não promova o procedimento, em sede de processo de recrutamento e seleção, mediante solicitação de contrapartidas¹⁰⁶;
- Revele informação no âmbito do procedimento concursal, de recrutamento, seleção, concurso ou avaliação no sentido de beneficiar o candidato¹⁰⁷;
- Nas provas de seleção haja situações de favorecimento a troco de favorecimento e benefício ilegítimo próprio ou para terceiro¹⁰⁸;

¹⁰⁵ Ibidem, p. 22.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 22.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 22.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 23.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Não cumpra os requisitos legais relativos a impedimentos, com vista a obtenção de benefícios¹⁰⁹;
- Promova discricionariedade, ambiguidade e subjetividade na definição de critérios¹¹⁰;
- Favoreça o não cumprimento da legislação e dos critérios de correção de avaliações aplicáveis nos concursos de recrutamento de pessoal¹¹¹;
- Favoreça a seleção de docentes e formadores ou a colocação de funcionários, não respeitando os princípios de equidade, a troca de vantagem patrimonial ou não patrimonial e com prejuízo para o interesse público¹¹²;
- Subsista uma deficiente fundamentação nas avaliações de desempenho dos funcionários, mediante solicitação ou aceitação de contrapartidas¹¹³.

Na área patrimonial e da gestão financeira, onde existe uma grande transferência de dinheiro, podemos identificar os potenciais riscos na gestão de infraestruturas, viaturas, equipamentos, armamento e material técnico policial, acompanhamento e execução dos contratos de empreitadas, aquisição e locação de bens e serviços, administração de instalações e equipamentos, serviços de alimentação e receitas, sempre que exista por parte do funcionário:

- Uma deficiente inventariação do património¹¹⁴;
- O uso indevido de veículos ou outras coisas móveis, para seu benefício ou para terceiros¹¹⁵;

¹⁰⁹ Ibidem, p. 22.

¹¹⁰ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 27.

¹¹¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PJ – 2015, p. 24.

¹¹² Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP - 2017, p.22.

¹¹³ Ibidem, p. 22.

¹¹⁴ Ibidem, p. 24.

¹¹⁵ Ibidem, p. 24.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- A revelação de informação privilegiada nas fases de concessão dos procedimentos pré-contratuais e de consulta externa, com vista à obtenção de benefícios para si ou para terceiros¹¹⁶;
- A omissão de verificação de execução dos contratos por parte dos fornecedores de bens e serviços, incluindo obras e empreitadas a troco de vantagem patrimonial ou não patrimonial e com prejuízo para o interesse público¹¹⁷;
- O recurso às mesmas entidades fornecedoras sempre que haja ajuste direto, com vista ao benefício ilegítimo para si ou para terceiro¹¹⁸;
- Apropriação de valores ou de coisas móveis para seu proveito ou para alienação¹¹⁹;
- Autorização de despesa em desacordo com que está estabelecido na lei, com o objetivo de obter benefícios para si ou para terceiro¹²⁰;
- Despesas sem cabimento, com verbas provenientes do orçamento, a troco de vantagem patrimonial ou não patrimonial e com prejuízo para o interesse público¹²¹;
- Na aquisição de géneros e na sua utilização, uma avaliação sobredimensionada e um controlo deficiente da sua utilização com vista de obter benefícios para si ou para terceiro¹²².

Na visão de Luís de Sousa, (2011, p. 40), em Portugal existem quatro tipos de corrupção: a esporádica ou fragmentada, a estrutural ou cultural, a sistémica ou política e, por último,

¹¹⁶ Ibidem, p. 24.

¹¹⁷ Ibidem, p. 24.

¹¹⁸ Ibidem, p. 24.

¹¹⁹ Ibidem, p. 24.

¹²⁰ Ibidem, p. 25.

¹²¹ Ibidem, p. 25.

¹²² Ibidem, p. 26.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

a metassistémica ou de “colarinho branco”, sendo os dois primeiros tipos de corrupção os mais detetados no interior das Forças de Segurança.

A corrupção esporádica ou fragmentada é de baixa frequência e de baixos recursos, *“trata-se de uma corrupção direta, imediata, não premeditada, e não prolongada no tempo”*, como por exemplo *“o suborno/pago por um condutor interceptado em excesso de velocidade a um agente da Brigada de Trânsito para não ser sancionado”* (Sousa, 2011, p. 40). A corrupção estrutural ou cultural é de elevada frequência e de baixos recursos, sendo este tipo de corrupção a mais frequente em Portugal, conhecida no meio por *“cunha”*, situação que não escandaliza a opinião pública e tem aceitação social (Sousa, 2011, p. 40). A corrupção sistémica ou política é de alta frequência e de elevados recursos, envolvendo não só o corruptor ativo e passivo, mas também uma série de mediadores e atores periféricos, muitas vezes ligados ao *“financiamento político dos partidos e candidatos”*, e colocando com frequência o poder político como refém dos interesses privados (Sousa, 2011, p. 41). Por último, a corrupção metassistémica ou de *“colarinho branco”* é um tipo de corrupção que envolve quantias avultadas de dinheiro, mecanismos de troca sofisticados e permeabilidade entre a política e o mercado, não estando ao alcance de todos os cidadãos, mas só de alguns enquanto *“mediadores e operadores financeiros, advogados e consultores, gestores de empresas e empresários, políticos e altos funcionários nacionais”* (Sousa, 2011, p. 42).

Importa ainda realçar que as categorias não são fechadas a um tipo de crime esporádico, pode-se, por exemplo, ascender a um crime de *“colarinho branco”* ou certas práticas podem tornar-se rotineiras numa determinada organização, como

“foi o caso da Brigada de Trânsito (BT) desvendado pela Operação Centauro, provavelmente o maior processo de corrupção instaurado em Portugal: 173 agentes (cerca de 10 % do efectivo) e 22 empresários (sobretudo do sector de transportes e construção civil) foram julgados por dezenas de crimes, incluindo corrupção e infracções conexas, cometidas no âmbito de acções de fiscalização de trânsito. Os contornos da operação surgiram no âmbito de um processo isolado de corrupção de um agente da BT em Setúbal. O militar da GNR dispunha de uma série de documentação que permitiu desvendar um esquema de corrupção organizada e premeditada. A tabela

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

de contabilização dos empresários-alvo e dos montantes oferecidos/solicitados (desde garrafas, senhas de combustível a dinheiro vivo) era reveladora da natureza organizada, sistemática e intimidatória do método de captação de rendas ilícitas praticado pelos agentes da BT. A instituição não só tolerou este tipo de comportamento como permitiu a sua autorreprodução: os novos agentes eram encorajados a assumirem o mesmo tipo de comportamento” (Triães, 2004 citado por Sousa, 2011, P. 43).

5.3 A prevenção e controlo da corrupção e dos crimes conexos

A prevenção e controlo da corrupção e infrações conexas nas Forças de Segurança devem constituir um dever moral e profissional de todos os seus elementos, principalmente daqueles que exercem cargos de chefia.

Acima de tudo, o chefe deve ser um líder, o qual tem a função de dirigir a atividade dos seus funcionários em direção a um objetivo comum, oferecer uma visão para o futuro da equipa, motivar os seus subordinados a mobilizarem-se para alcançar essa visão e corrigir os desvios relativos às realizações pessoais de cada elemento que contrastem com os requisitos das instituições que os mesmos servem.

Deste modo, existem mecanismos próprios de prevenção e controlo, os quais não devem ser aplicados isoladamente, mas sim interligados entre si, no sentido de produzirem efeitos práticos.

Um comando eficaz não pode ser efetuado à distância e sem um empenhamento diário por parte do superior hierárquico, tem que existir uma supervisão, permanentemente, mais direcionada para a orientação do pessoal do que para um controlo propriamente dito, sempre acessível e disponível para a resolução dos problemas do serviço, no sentido de gerar um clima de confiança entre os seus subordinados, inculcando nos mesmos o dever de informação sempre que exista qualquer suspeita de condutas impróprias, por parte de alguns colegas, durante o serviço, fator que é fundamental na prevenção e combate da corrupção e das infrações conexas, demonstrando que os comportamentos e práticas ilícitas no seio das Forças de Segurança nunca poderão ser tolerados, nem encobertos. Por outro lado, quando surgir alguma informação, a mesma deve ser confidencial,

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

devidamente avaliada e tratada, sendo a fonte encorajada e credibilizada por parte da hierarquia.

Toda a cadeia de comando das diversas Forças de Segurança deve reconhecer que as informações provenientes dos cidadãos, muitas vezes através de queixas e reclamações, constituem fontes valiosas.

A fiscalização e controlo dos agentes policiais por parte dos seus superiores hierárquicos é um dos mecanismos adotados para persuadir o agente infrator de prosseguir os seus intentos. Os superiores devem estar sempre atentos e informados acerca da situação socioeconómica dos funcionários que dirigem, principalmente no que toca aos sinais exteriores de riqueza.

As hierarquias são cadeias escalares e a autoridade formal de uma organização, em que os subordinados estão sob a responsabilidade dos seus superiores, permitindo a conservação de certas tarefas complexas, como o bem-estar social, sendo coordenadas sob o comando de um só responsável, o que torna mais simples a gestão das organizações em que os trabalhos exigem a colaboração de grande número de elementos, como é o caso das Forças de Segurança.

No que diz respeito à corrupção e crimes conexos, o controlo hierárquico oferece mais vantagens do que os outros modelos de organização, pelo facto de quem está no topo da hierarquia ser obrigado a ter conhecimento de certas situações graves, como os casos da corrupção, e de denunciá-los à justiça, se for caso disso, o que facilita o apuramento de responsabilidades e, ao mesmo tempo, cria incentivos para que esses dirigentes zelem pelo cumprimento dos serviços, por parte de todos os funcionários que estão sob o seu poder hierárquico.

O superior hierárquico direto tem ao seu dispor vários instrumentos para melhorar o serviço e controlar os seus subordinados, os quais serão seguidamente referidos.

Uma das principais ferramentas que os dirigentes das Forças de Segurança têm ao seu dispor, para combater as práticas corruptas ou comportamentos desviantes, são as escalas

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

de serviço, as quais lhes dão a possibilidade de colocarem os elementos no terreno, como, quando e onde quiserem, impedindo desta forma que sejam sempre os mesmos homens a efetuarem os serviços em determinadas áreas, especialmente nas mais vulneráveis, alternando os seus horários de trabalho, elementos que devem ser sempre levados em consideração aquando da elaboração das escalas.

Estas medidas têm como finalidade colmatar certos vícios, muitas vezes adquiridos ao longo dos tempos, fruto do contacto direto com a população, bem como evitar a implantação de sistemas de proteção e encobrimento por parte de alguns grupos de trabalhadores, que possam levar a certas práticas corruptas.

Todavia, a implantação destas medidas deve assegurar o bem-estar e a satisfação dos funcionários, a rotatividade dos elementos, e a seleção deve ser justa e transparente. Por esse motivo, a escala deve ser repartida de forma igual, para que possa existir um bom cumprimento do serviço.

Algumas Forças de Segurança preveem nos seus regulamentos internos a elaboração de guias de patrulha, que têm como principal função definir e delimitar o percurso das patrulhas em serviço. Este documento, elaborado e aprovado pelo comandante direto, tem como objetivo principal a colocação do efetivo no terreno, definir o horário e as funções a desempenhar, impedindo assim que os elementos se desloquem para certos locais onde seja provável a ocorrência de práticas corruptas.

Uns dos controlos mais utilizados no seio das Forças de Segurança consiste nas rondas descontínuas, efetuadas pelas chefias durante os turnos de serviço, as quais permitem verificar se existem desvios éticos e ilícitos criminais no decorrer do desempenho das funções por parte dos seus subordinados.

Atualmente, uma das ferramentas mais eficazes no combate à corrupção na atividade policial é o sistema de avaliação do mérito e de desempenho do pessoal das Forças de Segurança. Deste modo, os funcionários são avaliados uma vez por ano, relativamente ao seu desempenho e comportamento do ano anterior, corrigindo assim algumas das

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

condutas menos próprias, e permitindo uma supervisão constante, não dando grande liberdade para que se verifiquem desvios comportamentais.

Contudo, uma vez identificados os riscos de corrupção e infrações conexas nas Forças de Segurança, é necessário determinar as medidas de prevenção a pôr em prática para que o risco não venha a ocorrer novamente ou para que seja minimizado, pelo menos, no caso de ser impossível evitá-lo, devendo para isso proceder-se à delimitação das áreas de interesse e das principais atividades associadas.

No entanto, podemos citar as áreas e as atividades, bem como as medidas de prevenção para minimizar o risco de corrupção e infrações conexas, desenvolvidas nas diversas unidades orgânicas existentes no seio das Forças de Segurança.

É na área operacional que decorre a maioria das fiscalizações, onde a ação de comando deve ter um elevado controlo e um conjunto de medidas de prevenção para dirimir os riscos já identificados, cujas principais ações são:

- A não utilização de patrulhas unipessoais¹²³;
- Aplicação de um sistema de rondas inopinadas ao efetivo através de graduados¹²⁴;
- Todos os escalões de comando devem manter um controlo sobre a atuação dos seus subordinados e fiscalizar a correta execução do serviço¹²⁵;
- A existência de um controlo informático de todos os autos elaborados para impedir a anulação indiscriminada dos mesmos¹²⁶;

¹²³ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 34.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 34.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 34.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 34.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Manter um registo correto e atualizado de todos os bens apreendidos, devendo os mesmos serem guardados em locais de acesso reservado e validar as apreensões dentro prazo legal¹²⁷;
- Exercer um esforço de pesquisa permanente e desenvolver um trabalho de informação, sempre que haja suspeita de desvios comportamentais¹²⁸;
- Mecanismos de fiscalização interna, como as auditorias ou o controlo de procedimentos, documentos e de processos¹²⁹;
- A garantia de que todos os funcionários das Forças de Segurança mantenham sempre atualizado o estado dos seus bens patrimoniais, como a posse de estabelecimentos comerciais, devendo os mesmos comunicar e solicitar superiormente a autorização para a sua exploração, para que exista sempre isenção na fiscalização¹³⁰;
- Reuniões internas de sensibilização sobre os procedimentos adequados, bem como programação de ações de formação e de instrução viradas para a advertência sobre as práticas corruptas¹³¹;
- A aposta na ética e nos deveres resultantes do Código Deontológico do Serviço Policial, no sentido de se evitarem incumprimentos das regras e prática de más condutas por parte dos elementos das Forças de Segurança¹³².

Com vista a dirimir os riscos de corrupção e infrações conexas na área das informações e da investigação criminal, e estando cientes da importância de que se reveste o sigilo nesta área de atividade, devem ser implementadas um conjunto de medidas de prevenção que

¹²⁷ Ibidem, p. 36.

¹²⁸ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 29.

¹²⁹ Ibidem, p. 30.

¹³⁰ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 36.

¹³¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da Comando Distrital da PSP de Coimbra - 2018, p. 26.

¹³² Ibidem, p. 26.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

conduzam à redução da probabilidade ou da gravidade das consequências dos riscos, tais como:

- Assegurar que a gestão nacional do sistema de informação criminal se encontra devidamente autorizada e, sempre que necessário, seja fiscalizada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados¹³³;
- Impedir a divulgação de informações de carácter confidencial, exceto no cumprimento das funções ou quando a necessidade da justiça assim o exija¹³⁴;
- Controlar as intervenções no sistema informático, através de palavras-passe de segurança, e dos diferentes níveis de acesso, com registos e identificação do utilizador¹³⁵;
- Conduzir as investigações com total imparcialidade e, sempre que existam contradições entre os factos e as declarações, procurar compreender os motivos para que tal aconteça¹³⁶;
- Trabalhar em equipa durante a tramitação processual e assegurar a supervisão do superior hierárquico, bem como a existência de um controlo da autoridade judiciária¹³⁷;
- A existência de procedimentos de execução de buscas, com um planeamento prévio e sempre em equipa e elaborar sempre o auto na presença do buscado ou de quem testemunhe e assine¹³⁸;
- Discriminar, quantificar, pesar os bens apreendidos, mediante uma adequada metodologia, designadamente a recontagem ou nova pesagem e soma das parcelas

¹³³ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PJ – 2015, p. 25.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 25.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 25.

¹³⁶ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 38.

¹³⁷ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PJ – 2015, p. 26.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 26.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

de modo autónomo e por pessoa diferente, fotografar sempre que seja possível e validar as apreensões dentro dos prazos estipulados na lei¹³⁹;

- O controlo hierárquico e a existência de um *dossier* de acompanhamento, durante o período de relacionamento com os informadores e agentes encobertos¹⁴⁰.

Nas áreas do licenciamento e controlo administrativo, para dirimir os riscos já identificados, é importante apostar na ética e na deontologia. Sistemáticamente, deve-se realizar ações de formação, com incidência nestas temáticas, para que todos os funcionários fiquem sensibilizados quanto aos procedimentos mais adequados a tomar, durante o desempenho das suas funções, e cujo controlo interno consiste em:

- Inspeções aleatórias, auditorias internas, elaboração e implantação de um manual de procedimentos, controlo de documentos e de processos¹⁴¹;
- Definir previamente a responsabilidade de cada um dos intervenientes¹⁴²;
- Segregação de funções ao nível do processo de emissão de documentos, que permite reduzir o risco de erro e de eventuais irregularidades¹⁴³;
- Verificar se os profissionais das Forças de Segurança atuam com isenção, zelo e em conformidade com a lei e as regras deontológicas inerentes às suas funções¹⁴⁴;
- Fiscalizar e controlar o cumprimento dos prazos estabelecidos por lei¹⁴⁵;
- Que na fase de instrução dos processos se divulgue e se cumpra o regime de impedimentos, recusas e escusas¹⁴⁶;

¹³⁹ Ibidem, p. 26.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 26.

¹⁴¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 27.

¹⁴² Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 32.

¹⁴³ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 27.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 29.

¹⁴⁵ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 32.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 32.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Confirmar que todas as receitas, como liquidações, cobranças de coimas e taxas, sejam devidamente documentadas¹⁴⁷;
- Implantar uma aplicação informática que emita um número de documento de forma automática, sem possibilidade de intervenção do operador¹⁴⁸;
- Justificar por escrito e solicitar sempre ao superior hierárquico que efetue a respetiva anulação¹⁴⁹;
- Assegurar que os funcionários não tiram partido da sua posição, para servir interesses individuais¹⁵⁰.

Os recursos humanos são o ativo mais precioso de qualquer instituição, sendo que o recrutamento e a formação de pessoal tem sido um dos aspetos mais abordados nos diversos estudos realizados sobre a corrupção e infrações conexas nas Forças de Segurança, estando esta temática sempre relacionada com o comportamento de cada uma das pessoas dentro das organizações.

Assim, das principais medidas preventivas a serem adotadas durante o procedimento concursal para admissão de alunos, recrutamento e seleção de docentes, concursos de pessoal, avaliação de desempenho, progressão na carreira e formação dos funcionários, com o objetivo de escolher as pessoas que possuem o perfil mais adequado para o exercício das funções, podem-se destacar as seguintes:

- A transparência nos critérios na designação do júri, sendo a sua nomeação diferenciada para cada concurso¹⁵¹;

¹⁴⁷ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da Comando Distrital da PSP de Coimbra – 2018, p. 32.

¹⁴⁸ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 28.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 28.

¹⁵⁰ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 32.

¹⁵¹ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 27.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- A integração de indivíduos externos ao Departamento de Recursos Humanos, aquando da constituição do júri dos concursos de pessoal¹⁵²;
- A divulgação e o cumprimento do regime de incompatibilidades, impedimentos e escusas¹⁵³;
- Aplicação de normas restritas quanto ao acesso às provas, bem como existência de critérios claros e transparentes quanto ao perfil do candidato a selecionar¹⁵⁴;
- A elaboração de várias provas pelo júri do concurso, com escolha aleatória da prova no ato da sua realização, e, não sendo possível, devido ao número elevado de candidatos, deve a prova, dentro dos possíveis, ser efetuada no momento mais próximo da sua prestação¹⁵⁵;
- Os elementos do júri devem estar sempre presentes em todas as provas¹⁵⁶;
- A correção dos testes tem de ser anónima e quando os resultados das avaliações forem elevados deve existir uma dupla correção¹⁵⁷;
- A possibilidade de consulta de provas, bem como de pedir a revisão das mesmas e, em caso de reclamação, essa revisão deve ser efetuada por um órgão colegial¹⁵⁸;
- A existência de grelhas de correção dos testes escritos, quando da publicação da nota final¹⁵⁹;
- Aplicação das normas de procedimento e de relacionamento entre formador e formando¹⁶⁰;

¹⁵² Ibidem, p. 27.

¹⁵³ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PSP – 2017, p. 35.

¹⁵⁴ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PJ – 2015, p. 34.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 34.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 34.

¹⁵⁷ Ibidem, p. 34.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 34.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 34.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 34.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

- Na fase da avaliação, durante as provas e sempre que possível, devem estar presentes dois avaliadores¹⁶¹.

De todas as áreas supramencionadas, a área patrimonial e da gestão financeira não é das mais vulneráveis, porque existem diversos mecanismos de controlo interno nas Forças de Segurança, como auditorias, ações aleatórias, controlo de procedimentos, controlo de documentos e de processos, em virtude existirem negócios com somas avultadas de lucro para as empresas privadas, como a aquisição e receção de bens e serviços, gestão da frota automóvel, manutenção de instalações, inventariações, operações de tesouraria e pagamento de fornecedores, negociações estas que, por vezes, poderiam não ser feitas da forma mais transparente. Por essa razão, tem de existir um acompanhamento e supervisão das atividades pelos dirigentes das instituições, colocando muitas das vezes em prática um conjunto de medidas de prevenção bastante rigorosas, tais como:

- A gestão do inventário através de um ficheiro informático com a descrição dos bens, desde a sua aquisição até ao seu abate¹⁶²;
- A implantação de medidas de controlo interno, através de uma aplicação informática de gestão de frota que especifique as características pertencentes a cada viatura¹⁶³;
- O critério e diversificação na constituição do júri, através de uma rotação constante dos seus elementos, durante a elaboração dos procedimentos pré-contratuais¹⁶⁴;
- A supervisão e o acompanhamento da execução dos contratos, como conferir os dados referidos na fatura de acordo com o que vem no contrato e, se existirem

¹⁶¹ Ibidem, p. 34.

¹⁶² Ibidem, p. 32.

¹⁶³ Ibidem, p. 31.

¹⁶⁴ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da GNR – 2016, p. 30.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

aditamentos ao mesmo, analisar o que provocou esse aumento no valor final do contrato¹⁶⁵;

- A diversificação e a definição de um número mínimo de fornecedores consultados no ajuste direto e analisar comparativamente as propostas apresentadas¹⁶⁶;
- O controlo da saída e da entrada de bens públicos, através de documentos específicos como guias de entrada e de saída¹⁶⁷;
- A implantação de um sistema informático de gestão de *stocks* e manter sempre atualizado todo o inventário de bens¹⁶⁸;
- O processamento da despesa e a autorização da despesa e do pagamento, arquivo e guarda de documentos, tarefas que devem ser executadas por diferentes funcionários¹⁶⁹;
- O impedimento dos funcionários da tesouraria executarem tarefas na contabilidade, bem como o controlo do saldo bancário por um funcionário diferente daquele que tem a autorização para movimentar as contas, ter as despesas sempre controladas e os documentos internos acessíveis a um número restrito de trabalhadores¹⁷⁰;
- A atualização dos ficheiros de controlo de *stocks* e conferir se os géneros rececionados estão em conformidade com o que vem descrito nas guias de remessa entregues pelos fornecedores¹⁷¹.

¹⁶⁵ Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas da PJ – 2015, p. 34.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 27.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 28.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 28.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 28.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 29.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 28.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Importa ainda realçar que estas medidas preventivas, para serem eficientes e produzirem efeitos práticos, não devem ser aplicadas isoladamente, muitas delas têm de estar interligadas.

Luís de Sousa (2011, p. 96) considera que a

“corrupção é um fenómeno complexo que tem origem um conjunto de fatores de natureza estrutural, cultural e institucional, o que torna imperativa uma resposta informada e multidimensional, não apenas assente na repressão, mas também na prevenção e na educação. Deste modo, o papel da cidadania torna-se crucial para eficácia do controlo”.

Todavia, a prevenção da corrupção e infrações conexas nas Forças de Segurança inicia-se a outro nível, que não o da responsabilidade penal. Primeiro, inicia-se ao nível da responsabilidade deontológica, sendo que os elementos devem combater e denunciar todas as práticas de corrupção, abusivas, arbitrárias e discriminatórias; depois, ao nível da responsabilidade disciplinar, sob pena da aplicação de sanções disciplinares, que variam entre a repreensão até à demissão e, por último, ao nível da avaliação do mérito ou do desempenho, que consiste na valoração das ações, comportamentos e resultados do trabalho verificados durante o exercício das funções, execução de tarefas de que o avaliado foi incumbido, tendo a avaliação do mérito ou do desempenho a sua relevância no desenvolvimento da carreira, bem como nos efeitos remuneratórios, mas, para isso, muito contribui o registo disciplinar dos funcionários.

A falta de consciência de missão, de serviço público, de serviço à coletividade, e os comportamentos de aproveitamento da coisa pública por parte de funcionários em que prevaleça o autointeresse, vão totalmente contra os fins gerais do Estado, declarados nos artigos 1.º e 2.º da Constituição da República Portuguesa.

Deste modo, um dos mais ilustres constitucionalistas portugueses, Gomes Canotilho, defende que

“a corrupção está sempre associada ao abuso da função pública em benefício privado. A corrupção é um obstáculo à radicação do Estado de direito democrático. Beneficia de

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

cumplicidades, cobre-se com a intransparência das actividades públicas e privadas, oculta informações relevantes, joga com o vazio de responsabilidades, vive do conúbio entre o económico e o político (...). Para quando a improbabilidade de actividades corruptivas? Ninguém sabe. Mas tem de se começar por algum lado” (Apud Lopes, 2011, p. 9).

6. Conclusão

No final deste documento, podemos concluir que as Forças e Serviços de Segurança consagrados na Lei de Segurança Interna são a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, que exercem a atividade segurança pública; a Polícia Judiciária e o Serviço Estrangeiros e Fronteiras, com funções de investigação criminal; e o Serviço de Informações de Segurança, não sendo este considerado um órgão de polícia criminal, conforme as respetivas leis orgânicas, exerce a sua atividade no âmbito das informações de segurança.

Através de funções de polícia de natureza judicial e administrativa, as Forças de Segurança garantem a segurança interna, uma tarefa fundamental do Estado. Mas só as polícias que se enquadram no conceito constitucional de “polícia” do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa é que podem ser consideradas Forças de Segurança, cujas atribuições estão plasmadas nas leis orgânicas e demais legislação complementar.

Apesar de a corrupção ser um fenómeno muito antigo, só a partir da década de 80 é que este tema começou a ser verdadeiramente debatido na sociedade portuguesa, concluindo-se que o lesado não era só o Estado, mas também a comunidade em geral.

A corrupção, enquanto fenómeno social, como uma prática ou comportamento desviante, praticado por funcionários públicos ou por agentes privados, tipificada na lei como crime, vem contemplada no Código Penal Português e em leis penais extravagantes.

O legislador português, no Código Penal de 1982, descreve as atividades do corruptor e do corrupto, como dois processos executivos, abrangendo infrações diferentes, e constituindo assim as corrupções passiva e ativa.

No entanto, a Lei n.º 32/2010, de 02 de setembro, trouxe algumas alterações ao ordenamento jurídico português, sendo estabelecido um novo tipo de crime, o recebimento indevido de vantagem.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Por seu turno, muito próximos da corrupção, existem outros tipos de ilícitos criminais em que também se obtém uma vantagem patrimonial indevida, igualmente prejudiciais para o bom funcionamento das instituições e dos mercados, os quais são classificados como crimes conexos.

Assim, tendo em conta o conjunto de práticas cada vez mais sofisticadas e difíceis de detetar, a prova e os meios de obtenção de prova, que servem para demonstrar a realidade dos factos, são demasiado difíceis de alcançar, e a prova tem que ser sempre plena, para conduzir à convicção e não a uma simples probabilidade, pois, na dúvida, o arguido é absolvido da acusação que sobre ele recai, segundo o princípio do “*in dubio pro reo*”, sendo sempre considerado inocente desde do início do processo até ao trânsito em julgado da sentença.

Os elementos das Forças de Segurança são trabalhadores da Administração Pública, cujos seus órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei. A Administração Pública é constituída pelo conjunto das pessoas coletivas públicas, bem como pelos seus órgãos e serviços, que desenvolvem uma atividade administrativa, conceito este do qual resultam os dois principais sentidos: o sentido orgânico e o sentido material.

Todavia, com a abertura das economias ao nível internacional, a criminalidade tem vindo a desenvolver-se e a especializar-se, tendo os Estados, nos finais dos anos noventa, tido a necessidade de criar mecanismos de cooperação para combater a corrupção. Nesse sentido, assinaram a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que exige que cada Estado Parte crie um ou mais órgãos, incumbidos de prevenir e de combater a corrupção. Após aprovação da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, foi criado no nosso País o Conselho de Prevenção da Corrupção que, tal como o nome indica, tem como função a prevenção da corrupção e infrações conexas.

Os padrões ético-profissionais de conduta, de acordo com o Código Deontológico do Serviço Policial, constituem o requisito fundamental para um bom desempenho das funções policiais e para o prestígio e dignidade das Forças de Segurança.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Tendo como pano de fundo o combate à corrupção nas Forças de Segurança, existem determinadas características que tornam vulnerável a atividade policial, como a discricionariedade e a visibilidade.

Pode-se também concluir que em determinadas funções, especialmente as que implicam um contacto direto com o cidadão, os funcionários estão mais expostos ao fenómeno da corrupção e infrações conexas, sendo a área operacional a mais vulnerável, nomeadamente as atividades de fiscalização e licenciamento.

Posto isto, cumpre salientar que o combate eficaz à corrupção e crimes conexos nas Forças de Segurança não pode ser efetuado através de atos isolados, mas sim através da aplicação de mecanismos próprios de prevenção e controlo, no sentido de se produzirem efeitos práticos.

Bibliografia

Albuquerque, P. P. (2008). Comentário do Código Penal à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Brito, M. N. (2009). Tratado de Direito Administrativo Especial (1.º vol.). Coimbra: Edições Almedina.

Caeiro, P. (2001). Comentário ao artigo 335.º do Código Penal. In Comentário Conimbricense do Código Penal (Tomo III). Coimbra: Coimbra Editora.

Caetano, M. (1980). Manual de Direito Administrativo (vol. II, 10 edição, 9.ª reimpressão). Coimbra: Edições Almedina.

Canotilho, V. G. & Moreira, V. (1993). Constituição da República Portuguesa Anotado, 3.ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora.

Caupers, João (2013). Introdução ao Direito Administrativo (11.ª edição). Lisboa: Âncora Editora.

Correia, S. (1994). “Polícia”. In Dicionário Jurídico da Administração Pública (Volume VI). Lisboa: Edição de autor.

Costa, A. M. A. (1984). Sobre o crime de corrupção. Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Eduardo Correia. Boletim da Faculdade de Direito (número especial). Coimbra: Universidade de Coimbra.

Costa, A. M. A. (2001). Comentário ao artigo 372.º do Código Penal. In Comentário Conimbricense do Código Penal (Tomo III). Coimbra: Coimbra Editora.

Costa, J. A., & Melo, A. S. (1998). Dicionário de Língua Portuguesa. Dicionários Editora (8.ª edição). Porto: Porto Editora.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Cunha, A. F. (2015). *Combate à Corrupção da Teoria à Prática*. Lisboa: Quid Juris? – Sociedade Editor.

Dias, F., & Costa, A. (2013). *Criminologia, O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena* (1.^a edição, 1.^a reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora.

Dicionários Editora. (2013). *Dicionário de Latim-Português* (2.^a edição). Porto: Porto Editora.

Figueiredo, A. P. (1963). *A Bíblia Sagrada da Vulgata Latina*. Lisboa: Depósito das Escrituras Sagradas.

Fonseca, M. I. C. (2012). *Direito da Organização Administrativa*. Coimbra: Edições Almedina.

Henriques, M.O.L. & Santos, M.S.S. (2000). *Direito Penal Anotado* (2.^o vol., 3.^a edição). Lisboa: Editora Reis dos Livros.

Hungria, N. (1958). *Comentários ao Código Penal* (Vol. IX). Rio de Janeiro: Forense.

Lopes, J. M. (1995). Sobre o novo crime de tráfico de influência (artigo 335.^o do Código Penal). In *Revista do Ministério Público*. N.^o 64, 55-65.

Lopes, J. M. (2011). *O Espectro da Corrupção*. Coimbra: Edições Almedina.

Maia, A. (2014). *Perceção da fraude e da corrupção no contexto Português* (1.^a edição). V.N. Famalicão: Edições Húmus.

Matta, P. S. (2015). *Política e Corrupção – Branqueamento e Enriquecimento*. Lisboa: Chiado Editora.

Moniz, H. (2001). Comentário ao artigo 383.^o do Código Penal. In *Comentário Conimbricense do Código Penal* (Tomo III). Coimbra: Coimbra Editora.

Morais, P. (2013). *Da Corrupção à Crise, Que fazer?* Lisboa: Gradiva Publicações.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Morgado, M., & Vegar, J. (2007). *O Inimigo Sem Rosto, Fraude e Corrupção em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Moura, P. V. (2001). *Função Pública* (1.^a edição). Coimbra: Coimbra Editora.

Pereira, M. M. S. (2012). *Direito Penal. Direito do Risco. Comparticipação Criminosa. Tráfico de Influência*. Lisboa: Quid Juris? – Sociedade Editora.

Raposo, J. (2006). *Direito Policial (I)*. Coimbra: Edições Almedina.

Rodrigues de Almeida, C. (2010). *Criminalidade Organizada e Corrupção*. 2.^o Congresso de Investigação Criminal. Coimbra: Edições Almedina.

Revista Ministério Público (1995). Ano 16, n.^o 64, Out/Dez 1995.

Santos, C. C., Bibino, C., Melo & Débora T. (2009). *A Corrupção – Reflexões (a Partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) sobre o seu Regime Jurídico Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora.

Sarmento e Castro, C. (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.

Silva, G. M. (2010). *Curso de Processo Penal* (1.^o vol., 6.^o edição). Lisboa: Verbo Editora.

Sousa, A. F. (2016). *Manual de Direito Policial*. Porto: Vida Económica – Editorial.

Sousa, L., & Triães, J. (2008). *Corrupção e os Portugueses – Atitudes, Práticas e Valores*. Cascais: RCP Edições.

Sousa, L. (2001). *Corrupção*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.

Valente, M. M. G. (2012). *Teoria geral do Direito Policial* (3.^a edição). Coimbra: Edições Almedina.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Legislação

Decreto da aprovação da Constituição de 10 de abril de 1974. In *Diário da República n.º 86 - I série*. Lisboa: Presidência da República. Constituição da República Portuguesa, na sua versão atual.

Lei n.º 30/84 de 05 de setembro. In *Diário da República n.º 206/84 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 34/87 de 16 de julho. *Diário da República n.º 161/84 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 9/07 de 19 de fevereiro. In *Diário da República n.º 35/07 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 53/07 de 31 de agosto. In *Diário da República n.º 168/07 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 63/07 de 06 de novembro. In *Diário da República n.º 213/07 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 37/08 de 06 de agosto. In *Diário da República n.º 151/08 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 53/08 de 29 de agosto. In *Diário da República n.º 167/08 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 35/14 de 20 de junho. In *Diário da República n.º 117/14 - I Série*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 66/14 de 28 de agosto. In *Diário da República n.º 165/14 - I Série*: Lisboa: Assembleia da República.

Decreto do Presidente da República n.º 97/07 de 21 de setembro. In *Diário da República n.º 183/07 - I Série*: Presidência da República.

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Decreto-Lei n.º 400/82 de 23 de setembro. In *Diário da República n.º 221- I Série*. Lisboa: Ministério da Justiça. Código Penal, na sua versão atual.

Decreto-Lei n.º 78/87 de 17 de fevereiro. In *Diário da República n.º 221- I Série*. Lisboa: Ministério da Justiça. Código Processo Penal, na sua versão atual.

Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro. In *Diário da República n.º 263 - I Série - A*. Lisboa: Ministério da Justiça. Código de Procedimento Administrativo, na sua versão atual.

Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de outubro. In *Diário da República n.º 239/00 - I Série - A*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 215/12 de 28 de setembro. *Diário da República n.º 189/12 - I Série*. Lisboa: Ministério da Justiça.

Decreto-Lei n.º 243/15 de 19 de outubro. In *Diário da República n.º 204/15 - I Série*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/02 de 28 de fevereiro. In *Diário da República n.º 50/02- I Série B*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Despacho n.º 5/GDN/2003, do Diretor Nacional da PSP, de 19 de fevereiro de 2003.

Documentos eletrónicos (Internet)

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra. (2010). Consultado em 02 de março de 2017. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f0e505a75bb106a48025772a003a3bdc?OpenDocument>

Castro, E. F. de, Gouveia L., & Gomes, R., Universidade de Coimbra. (1998). *Ordenações Filipinas*. (1998). Consultado em 08 de maio de 2014. Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Código Penal Português de 1852. Consultado em 15 de maio de 2015. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/anexos/Investigacao/1274.pdf>

Costa, A. Ministro da Justiça (2008). *Prevenir a corrupção – Um Guia Explicativo Sobre a Corrupção e Crimes Conexos*. Consultado em 02 de junho de 2015. Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoesinternacionais/publicacoes/prevenir-a-corrupcao/>

Morgado, M. (2003). *Corrupção - estrutura e significado. Comunicação apresentada no Congresso da Justiça*, Agosto 12, Lisboa. Retrieved, June 11, 2012, from. Consultado em 26 de abril de 2014. Disponível em <http://www.asficpj.org/temas/diversos/congressojust/morgado.pdf>.

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da PSP. (2017). Consultado em 09 de agosto de 2017. Disponível em <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/2017%20-%20Plano%20de%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20Riscos%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20e%20Infra%C3%A7%C3%B5es%20Conexas%20PSP.pdf>

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da GNR. (2016). Consultado em 09 de agosto de 2017. Disponível em <http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/ppgrcic2016.pdf>

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da PJ. (2015). Consultado em 09 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.policiajudiciaria.pt/wp-content/uploads/2012/01/p25419-1.pdf>

Tratados Internacionais contra a Corrupção. (2003). Consultado em 17 de fevereiro de 2016. Disponível em <http://cibercrime.ministeriopublico.pt/es/instrumento/convencao-contra-corrupcao-0>

Sítios da Internet Consultados

Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>

O Fenómeno da Corrupção no Âmbito das Forças de Segurança

Conselho da Prevenção da Corrupção: www.cpc.tcontas.pt

Direção Geral da Política de Justiça: www.dgpj.mj.pt

Direção Geral dos Serviços Prisionais: <http://www.dgsp.mj.pt>

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa: <https://www.fd.unl.pt>

Guarda Nacional Republicana: <http://www.gnr.pt>

Ministério da Justiça: <http://www.mj.gov.pt>

Polícia de Segurança Pública: <http://www.psp.pt>

Polícia Judiciária: <https://www.policiajudiciaria.pt>

Serviço Estrangeiros e Fronteiras: <http://www.sef.pt>

Sistema de Informações da República Portuguesa: <https://www.sirp.pt>

Universidade de Coimbra: <https://www.uc.pt>

Transparência e Integridade: <https://transparencia.pt>

Dissertações de Mestrado

Carvalho, J. R. Dias de Sousa (2004). *Corrupção e Polícia: Aspectos organizacionais e o papel do Comandante de Esquadra*, ISCPSI, XVI CFOP, Lisboa.

Samouqueiro, R. A. Vilhena Santos (2009). *Prevenção - A chave para combater a corrupção*, Academia Militar, Queluz.