

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

# WORKING PAPERS

#18

Para um modelo de segurança  
e controlo da criminalidade  
económico-financeira  
- Um contributo judiciário



Jorge dos Reis Bravo



OBEGEF  
Observatório de Economia  
e Gestão de Fraude

**>> FICHA TÉCNICA****PARA UM MODELO DE SEGURANÇA E CONTROLO DA CRIMINALIDADE  
ECONÓMICO-FINANCEIRA - UM CONTRIBUTO JUDICIÁRIO**

WORKING PAPERS Nº 18 / 2013

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Autores: Jorge dos Reis Bravo

Editor: Edições Húmus

1ª Edição: Janeiro de 2013

ISBN: 978-989-8549-63-1

Localização web: <http://www.gestaodefraude.eu>

Preço: gratuito na edição electrónica, acesso por download.

Solicitação ao leitor: Transmita-nos a sua opinião sobre este trabalho.

Comunicação à Conferência Internacional Percepção Interdisciplinar da Fraude e Corrupção

©: É permitida a cópia de partes deste documento, sem qualquer modificação, para utilização individual. A reprodução de partes do seu conteúdo é permitida exclusivamente em documentos científicos, com indicação expressa da fonte.

Não é permitida qualquer utilização comercial. Não é permitida a sua disponibilização através de rede electrónica ou qualquer forma de partilha electrónica.

Em caso de dúvida ou pedido de autorização, contactar directamente o OBEGEF ([obegef@fep.up.pt](mailto:obegef@fep.up.pt)).

©: Permission to copy parts of this document, without modification, for individual use. The reproduction of parts of the text only is permitted in scientific papers, with bibliographic information of the source. No commercial use is allowed. Not allowed put it in any network or in any form of electronic sharing. In case of doubt or request authorization, contact directly the OBEGEF ([obegef@fep.up.pt](mailto:obegef@fep.up.pt)).

>> ÍNDICE

<b>1. Considerações preliminares</b>	7
<b>2. O tecido normativo da prevenção e combate à criminalidade económico-financeira: os conceitos legais e as discontinuidades sistémicas</b>	14
<b>3. Aproximação a um modelo de intervenção judiciária de prevenção e combate à criminalidade económico-financeira</b>	30
3.1. Os métodos, os propósitos e as pré-compreensões	30
3.2. Os meios, os objectivos e os resultados	34
3.3. A corrupção como fenómeno particular: padrões de segurança e qualidade do controlo das práticas corruptivas	39
<b>4. Considerações conclusivas</b>	49
<b>Bibliografia</b>	51

## >> RESUMO

Neste texto tenta-se propor um critério de reconhecimento da criminalidade económico-financeira. Indicam-se alguns aspectos de contacto e de distanciamento entre essa realidade e a da criminalidade organizada, em que o crime de corrupção se assume como figura tipológica de confluência entre as duas.

Procura-se elencar o acervo normativo, no âmbito do ordenamento penal e processual penal avulso, tendente a potenciar a prevenção e o combate à criminalidade económico-financeira, aí se surpreendendo algumas descontinuidades que, porventura, não favorecem uma intervenção adequada sobre os fenómenos que visam controlar. Observam-se as dificuldades de definição legal de conceitos como criminalidade económico-financeira e organizada, que derivam, compreensivelmente, nalguma medida, da própria ambiguidade das categorizações criminológicas e sociológico-culturais que não encontram uma caracterização unívoca e estável.

Ensaia-se uma abordagem do que pode vir a ser uma metodologia mais adequada e eficiente de intervenção eminentemente judiciária sobre o fenómeno da criminalidade económico-financeira, centrando-se sobre a eventual reconfiguração do papel e formas de intervenção das principais instituições de prevenção e investigação criminal (v.g., entidades de supervisão e regulação, departamentos inspectivos da Administração Pública, o Conselho de Prevenção da Corrupção, o Ministério Público – o DCIAP e a Polícia Judiciária – a UNCC). Abordam-se, ainda, as pré-compreensões e as possíveis formas de intervenção dos actores institucionais mais directamente envolvidos no combate à criminalidade económico-financeira.

Aceitando a centralidade da corrupção como fenómeno de confluência entre a criminalidade económico-financeira e a criminalidade organizada, procura-se analisar o conjunto de pressupostos em que se pode alicerçar um modelo alternativo de segurança e de controlo das práticas corruptivas.

**Expressões-chave:** criminalidade económico-financeira; criminalidade organizada; criminalidade altamente organizada; fraude e corrupção; prevenção criminal; métodos especiais de investigação criminal; medidas especiais de investigação da criminalidade económico-financeira e organizada; recuperação de activos; conceito estratégico de prevenção e combate à criminalidade económico-financeira; segurança e controlo da corrupção.

>> ABSTRACT

*This paper attempts to propose a criterion for recognition of economic and financial crime. Some aspects of contact and gap between this reality and organized crime are focused, wherein the crime of corruption is assumed as the typological figure of confluence between those two realities.*

*We try to list the legal standards, within the criminal and procedural loose system, tending to enhance the prevention and fight against economic and financial crime, surprising some discontinuities that perhaps do not favor an appropriate intervention on the phenomena they seek to control. We note the difficulties of legal definition of concepts such as economic and financial crime and organized crime, derived, understandably, to some extent, from the very ambiguity of criminological and sociological-cultural categories which characterization is not univocal and stable.*

*An approach of what may be an appropriate and efficient methodology eminently judiciary intervention on the phenomenon of economic and financial crime is assayed, focusing on the possible reconfiguration of the role and terms of intervention of the major institutions on preventing and criminal investigation (v.g., supervisory and regulatory authorities, inspective departments of Public Administration, the Council for Prevention of Corruption, the Public Prosecution Office - the DCIAP and Judiciary Police - the UNCC). It is also tested the pre-understandings and possible terms of intervention of institutional actors most directly involved in the fight against economic and financial crime.*

*Accepting the centrality of corruption as a confluence phenomenon between economic and financial crime and organized crime, we seek to analyze the set of assumptions that can base an alternative model of safety and control of corrupting practices.*

**key-expressions:** *economic and financial crime; organized crime; highly organized crime; fraud and corruption; crime prevention; special methods of criminal investigation; special investigative measures of organized and economic and financial crime; asset recovery; strategic concept of prevention and fight against economic and financial crime; security and control of corruption.*

*Para prender cem delinquentes ao longo de um ano, são necessários catorze polícias em Washington, quinze em Paris, dezoito em Londres e mil e duzentos e noventa e cinco na Cidade do México. (Eduardo Galeano)*

## >> 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A tentativa de abordar uma temática como a criminalidade económico-financeira, incluindo-se neste conceito abrangente os de *Fraude e Corrupção*, bem como o funcionamento das instâncias da sua prevenção e controlo, é tarefa ingrata.

A dificuldade de um rigoroso diagnóstico sobre a situação do crime económico-financeiro, entre nós, deriva, em grande medida, da ausência de estudos compreensivos cientificamente acreditados, apesar de algumas abordagens sectoriais sobre a percepção e representação social e mediática do fenómeno e sobre a respectiva resposta judiciária<sup>1</sup>. Além disso, ainda, cumpre referir a existência de inúmeras opiniões e avaliações empíricas, bem como a realização de estudos de tendências estatísticas, que, sendo instrumentos relevantes para o auxílio da compreensão dessa realidade, não constituem, ainda, tentativa do seu enquadramento global. Por isso, entendemos que para a integral compreensão do fenómeno, torna-se essencial a complementaridade dos saberes, a comparação dos diagnósticos, o diálogo entre os discursos científicos complementares, e a partilha dos resultados.

Também a nossa abordagem não poderá, por isso, deixar de ter uma natureza eminentemente empírica e fragmentária, que parte de uma experiência profissional e de alguma (modesta) reflexão sobre a possível articulação entre o sistema normativo e institucional vigente (e sugerido) com a incidência dos fenómenos corruptivos e da criminalidade económico-financeira e organizada<sup>2</sup> num âmbito nacional.

Não há ocasião que os responsáveis institucionais não aproveitem para emitir discursos programáticos (e de retórica mediática) sobre o combate à corrupção, sem que se perceba qualquer modificação qualitativa na abor-

---

<sup>1</sup> Cfr., os estudos de LUÍS DE SOUSA, de JOÃO TRIÃES e de ANTÓNIO JOÃO MAIA, bem como de CARLOS PIMENTA, NUNO GONÇALVES, ÓSCAR AFONSO e outros Autores do Observatório de Gestão de Fraude, mencionados nas referências bibliográficas, que representam meritórios contributos no tratamento das questões da Corrupção e da Fraude, estes últimos com particular incidência na abordagem das questões da *Fraude e da Economia não Registada*. Com muito interesse, cfr. também o conjunto de artigos de JOSÉ VEGAR sobre «A Economia do Mal», publicados no *Público* de 17, 24 e 31 de Agosto e 7 de Setembro de 2007. Além destas referências, cfr. ainda os relatórios anuais de Segurança Interna e do OSCOT, no que se refere à criminalidade organizada, bem como da Europol.

<sup>2</sup> Como refere LABORINHO LÚCIO, «(...) é preciso saber como é que, tendo sido adotadas tantas medidas, tendo sido elaborados tantos discursos de combate à corrupção, todos se saldaram por uma resposta praticamente inexistente. Estamos aqui perante um problema de diagnóstico, eu diria mesmo cognitivo, de conhecimento suficiente quanto ao modo como se intervém nesta matéria, de avaliação de medidas», *Boletim da Ordem dos Advogados*, Maio de 2012, N.º 90, p. 33.

dagem dos problemas, sobretudo ao nível dos resultados (quer repressivos, quer preventivos)<sup>3</sup>.

O modelo de segurança e controlo que ousaremos sugerir parte de soluções, umas compagináveis com o quadro legal e normativo vigente, outras com ele incompatíveis, exigindo, algumas delas, adequadas alterações legislativas. Seria para nós um resultado muitíssimo gratificante e satisfatório, se ao menos, alguma das propostas e sugestões que se formulam, fosse adoptada e levada à prática.

Temos consciência da precariedade que representará a tentativa de uma abordagem como a nossa, dada a volatilidade de cenários observados, num contexto de crises das «dívidas soberanas» e de «Pós-Subprime». Os dados convocados para essa tentativa devem ser entendidos à luz do contexto contemporâneo de globalização, que fornece, sem dúvida, pistas de entendimento das implicações no plano jurídico (*maxime*, no plano jurídico-criminal) desse processo económico, financeiro e comercial, mas, fundamentalmente, informacional, e logo, com consequências ao nível comunicacional, cultural e civilizacional.

MANUEL CASTELLS apresenta-nos uma convincente grelha de compreensão do fenómeno da globalização e das suas interferências com os fluxos criminosos transnacionais. Conforme lucidamente defende, a globalização do crime subverte o Estado-Nação, «*transformando de forma profunda os processos de governação, e deixando o Estado, em muitos casos, efectivamente de mãos atadas*»<sup>4</sup> Também W. HASSEMER já se expressou nos mesmos termos ao explicar que «*a criminalidade organizada paralisa o braço que a deve combater*». De acordo com aquele Autor, «*...novidade não é o maior grau de penetração do crime e o seu impacto na política, a novidade é a ligação global do crime organizado, o seu condicionamento das relações internacionais, tanto económicas como políticas, por causa da escala e do dinamismo da economia criminosa. A novidade é o profundo envolvimento e efeito desestabilizador dos Estados-Nação, numa série de contextos submetidos à influência do crime transnacional. Embora o tráfico de drogas constitua o sector de actividade mais relevante da nova economia do crime, todos os tipos de tráfico são praticados por esse “sistema sombra”, cujo poder se estende por*

<sup>3</sup> É esta uma questão que nos parece ser frequentemente desvirtuada, por se pretender que apenas os resultados repressivos são expressão do combate à corrupção. Com efeito, a mais eficaz forma de combater a corrupção é ao nível preventivo, evitando a incidência de episódios corruptivos. Todavia, cremos que seria uma interessante linha de investigação procurar responder à questão sobre se a inexpressiva taxa de condenações por crime(s) de corrupção e criminalidade associada, é devida a uma particular actividade preventiva no âmbito do fenómeno.

<sup>4</sup> *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. O Poder da Identidade*, Vol. II., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003, p. 313.

*todo o mundo: armas, tecnologia, materiais radioactivos, obras de arte, seres humanos, órgãos humanos, assassinos a soldo e contrabando dos mais diversos produtos de e para qualquer parte do mundo. Estão todos interligados pela mãe de todos os crimes – a lavagem de dinheiro. Sem ela, a economia do crime não seria global nem altamente lucrativa. Por ela, encontra-se directamente ligada aos mercados financeiros globais, dos quais pode ser considerada uma componente de dimensão significativa...»<sup>5</sup>.*

Por seu turno, ANSELMO BORGES lembra que «*desgraçadamente, a globalização está a ser sobretudo mundialização do mercado, no quadro ideológico do neoliberalismo, que cava cada vez mais fundo o fosso entre ricos e pobres: o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1999 do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) mostra que 80 países têm hoje rendimentos per capita mais baixos do que há uma década e os bens de três multimilionários são superiores ao conjunto do PNB dos países menos desenvolvidos e dos seus 600 milhões de habitantes*»<sup>6</sup>.

A Conferência da ONU sobre o *Crime Transnacional*, realizada em 1994<sup>7</sup> elencou uma lista das seis mais relevantes actividades criminais, para além do tráfico de drogas, a saber: *tráfico de armas, tráfico de material nuclear, tráfico de migrantes (ilegais), tráfico de mulheres e de crianças, tráfico de órgãos humanos e lavagem de dinheiro*. Trata-se de um conjunto de actividades que, de imediato, suscita a aquiescência da impossibilidade de se desenvolverem a título individual, carecendo, antes, de uma formidável estrutura organizacional e empresarial, falando-se em redes de contratação e subcontratação de actividades criminosas organizadas, numa base de complementaridade e de coordenação. Conforme refere ainda CASTELLS, «*A apostar na flexibilidade local e na complexidade internacional, a economia do crime escapa das tentativas desesperadas de controlo por parte das rígidas instituições estatais circunscritas às suas fronteiras que, por enquanto, sabem que estão a perder a batalha. Com isso, perdem também um elemento fun-*

<sup>5</sup> Ob. cit. pp. 313 e 314.

<sup>6</sup> «O crime económico na perspectiva teológico-filosófica», *RPCC*, Ano 10, Fasc. 1.º; Janeiro - Março 2000, p. 11. No artigo em referência, faz o Autor uma abordagem filosófico-teológica de uma possível teoria do crime económico com base na violação do sétimo mandamento («não roubarás»), o qual determina uma específica relação entre propriedade e liberdade, num duplo sentido: prevenindo contra o perigo de perder a liberdade própria por aliená-la à escravização pelo *ter*; mas, também, prevenindo contra o roubo da liberdade dos outros, «na medida em que, apropriando-nos da sua propriedade, apropriamo-nos também da sua liberdade». Quem se apropria dos homens torna-os “mercadoria” e dispõe deles como meios, ilustrando com os exemplos do trabalho infantil, da tomada de reféns, do recrutamento forçado de trabalhadores, do comércio de carne branca para a prostituição, salários injustos.

<sup>7</sup> Tratou-se da *Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional*, que teve lugar em Nápoles, de 21 a 23 de Novembro de 1994.

*damental da soberania e legitimidade do Estado: a capacidade de impor a lei e a ordem»<sup>8</sup>.*

Ainda a propósito destas temáticas foi, de forma exemplarmente expressiva e penetrante, lembrado por CUNHA RODRIGUES, que *«o crime não é cometido apenas no âmbito das profissões; ganha o estatuto de profissão. Deixou de ser um subproduto dos negócios para ser um negócio em si mesmo. Não é estranho à economia: funciona segundo as suas regras, organiza-as e modela-as. Passa frequentemente de patologia do poder a forma de exercício do poder»<sup>9</sup>.*

As formas tradicionais de controlo da economia pelo Estado (o intervencionismo, os instrumentos de regulação e condicionamento de actividades, as políticas de preços) têm cedido perante uma feérica expansão de um suposto liberalismo económico – enfatizado pelos *clichés do capitalismo popular, do empreendedorismo, e da liberdade de iniciativa privada e individual* –, que, a qualquer preço, se pretende e vai conseguindo impor, como referência de um sistema dito de *Mercado*, triunfante e auto-justificado pela falência dos sistemas político-económicos do Leste Europeu.

Assiste-se até a um peculiar fenómeno de «cumplicidade objectiva que se estabelece entre os agentes económicos com a sua lógica do lucro e os agentes tecnológicos que, como sublinhou MANUEL CASTELLS, têm a sua origem nos movimentos libertários californianos, e se movem por uma espécie de utopia da liberdade absoluta e da democracia directa»<sup>10</sup>. Num mundo globalizado, assistimos a uma «Globalização do crime». Assim como na *globalização económica* não se visa conquistar países mas *mercados*, na criminalidade global (organizada) visa-se adquirir o maior lucro possível.

Contudo, mesmo dentro do que se pode convencionar chamar de economia legal, se constata a impregnação pela criminalidade organizada e económica de extensos sectores de actividade, atractivos como meio de reciclagem e lavagem das enormes receitas produzidas pelas actividades criminalmente ilícitas, como o tráfico de pessoas, de armas, de droga, de metais e pedras preciosas, da corrupção e da fraude, para falar apenas dos mais ostensivos.

<sup>8</sup> *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. O Fim do Milénio*, Vol. III., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003, p. 260. Para uma perspectiva geral e interessantíssima, para além de referências bibliográficas actuais e pertinentes, ver o 3.º Capítulo desta obra, “A conexão perversa: a economia global do crime”.

<sup>9</sup> «Os senhores do crime», in *RPCC*, Ano 9, Fasc. 1.º, 1999, pp. 7 ss.

<sup>10</sup> COELHO, EDUARDO PRADO, «Será que regula?», In *PÚBLICO - Supl. Mil Folhas*, 3 de Fevereiro de 2001, p. 15. Assinala o autor, citando CASTELLS, no mesmo artigo, que «temos dificuldade em tomar consciência de que o Estado já não é um centro de autoridade soberana. Ele já não pode controlar os fluxos globais da riqueza: a moeda, o comércio internacional, a informação e a tecnologia. Face à emergência pujante do individualismo já não está em condições de incarnar uma identidade colectiva».

Tais «injecções» de dinheiro na *economia legal* – nas mais diversas áreas, desde a promoção e intermediação imobiliária, passando pelos investimentos proporcionados por *paraísos fiscais* e *zonas francas*, aos negócios de obras de arte e das indústrias de lazer e turismo, negócios desportivos –, não deixam de perverter as normais condições de concorrência, logo, reflectindo-se nefastamente em interesses como os dos consumidores, dos trabalhadores, das empresas, de um harmonioso ordenamento e planeamento do território, de um ambiente que preserve padrões aceitáveis, entre outros<sup>11</sup>.

A emergência de uma situação gerada pelos riscos da nova sociedade global, leva AUGUSTO SILVA DIAS a referir que, «*Pondo de parte os problemas relacionados com a aplicação da lei no espaço, levantam-se aqui questões relativas à responsabilidade das pessoas colectivas, à autoria, ao estabelecimento do nexó causal e à prova do dolo e da negligência, para cuja solução as actuais teorias da culpa, da autoria e da causalidade pouco ou nada servem*».<sup>12</sup> Assim se alcança um patamar inquietantemente já designado por alguns autores como *sociedade de risco*, conceito que caracteriza um estágio avançado de desenvolvimento da sociedade pós-industrial, atingido sobretudo após a década de sessenta do século passado, no qual se ignora a sua própria sustentabilidade, em prol da necessidade de reproduzir um sistema económico que gera, além de uma riqueza material, uma riqueza virtual, traduzida na criação de necessidades de consumo e na manutenção de direitos humanos e sociais.

Como corolário deste estado de coisas, edifica-se uma nova concepção de Direito Penal, o *Direito Penal do Risco*, sobre cujos contornos, natureza e função, propriamente ditas, vigora ainda acesa controvérsia na doutrina nacional e estrangeira, por não se ter tornado pacífica a definição das formulações mais adequadas que o Direito Penal deve buscar para fazer face aos dados emergentes dos desafios de uma tal realidade, correntemente denominada de *sociedade de risco*. É que, ao *risco* (ou «mega-riscos» ou «riscos globais») – que coloca em perigo a própria subsistência dos sistemas vitais –, contrapõe-se a segurança. Para alcançar a necessária (e indispensável) segurança que as sociedades actuais reclamam, nos mais variados domínios – desde a segurança alimentar, informática, farmacêutica, médica, energética, nuclear, de equipamentos de utilização pública e transportes, dos elementos ambientais,

<sup>11</sup> A interacção entre os fluxos de capitais produzidos pela *criminalidade organizada* e injectados na *economia legal* atinge proporções tais que se estima que, caso os mesmos fossem neutralizados, tal situação acarretaria um crash económico e financeiro comparável ao que provocou a «Grande Depressão» nos E.U.A. (1929-1933), desta vez com repercussão à escala planetária.

<sup>12</sup> *Protecção jurídico-criminal de interesses dos consumidores*, Lições policopiadas da FDUC - Cursos de Pós-graduação em Direito do Consumo e em Direito Penal Económico e Europeu, 3.ª ed., Coimbra, 2001, p. 6.

ao conteúdo dos contratos de massa (v. g., de prestação de serviços essenciais, de crédito à habitação e consumo) –, impor-se-á (re)definir o modelo penal adequado a intervir sobre tal realidade. A opção, haverá de fazer-se entre as teses da chamada «Escola de Frankfurt», para a qual o Direito Penal não deve extrapolar do seu âmbito clássico de tutela, mantendo-se num nível de intervenção mínimo na defesa dos bens jurídicos individuais, e uma posição doutrinal que admite a funcionalização do Direito Penal pelas exigências de prevenção dos mega-riscos, antecipando a tutela penal a estados ainda muito distantes da efectiva lesão dos interesses socialmente relevantes, com a ampliação e antecipação da tutela dos bens jurídicos, expandindo-se os crimes de perigo e criando, se necessário, um *direito de intervenção* (“*interventionesrecht*”), com feição sancionatória híbrida de direito penal e de direito administrativo. Uma corrente intermédia, principalmente formulada por SILVA SANCHEZ<sup>13</sup> que pode ser um interessante ponto de partida, preconiza a adopção de uma política criminal e de uma dogmática jurídico-penal dualistas, «a duas velocidades», com um centro, onde manteriam validade todos os princípios dogmáticos clássicos do Direito Penal (para a protecção subsidiária dos bens jurídicos individuais) e uma *periferia*, vocacionada para a protecção contra os «riscos globais», na qual aqueles princípios se encontrariam amortecidos, permitindo a introdução de outros, designados de «flexibilização controlada», direccionados para a protecção antecipada de interesses colectivos ou difusos, de «menor intensidade garantística», devendo, relativamente aos comportamentos a que sejam cominadas penas privativas de liberdade, valer irrestritamente os princípios da dogmática penal clássica, não se podendo, em caso algum, consentir a invasão do *centro* pela *periferia*<sup>14</sup>.

O Direito Penal, nas *sociedades de risco*, surgiria enquanto instrumento de tranquilização comunitária, perante os receios provocados pela insegurança das actividades industriais perigosas que vão proliferando exponencialmente (em detrimento da função garantística tradicionalmente ligada aos princípios da protecção de bens jurídicos e da subsidiariedade), na antecipação da tutela penal através da formulação de bens jurídicos vagos ou difusos, incrementando os crimes de perigo abstracto, na criação de leis penais de referência e aplicabilidade simbólicas, em certas concepções dos fins das penas exclusiva ou predominantemente orientadas pela prevenção geral positiva – com tradução na doutrina propugnada por JAKOBS, da estabilização

<sup>13</sup> Cfr., *La Expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Civitas, Madrid, 1999.

<sup>14</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, «O Direito Penal na “Sociedade do Risco”», *Temas Básicos da Doutrina Penal - Sobre os Fundamentos da Doutrina Penal. Sobre a Doutrina geral do Crime*. Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 164-172 e, em geral, sobre a temática, PAULO SILVA FERNANDES, *Globalização, “Sociedade do Risco” e o Futuro do Direito Penal*, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 71-84.

contrafáctica das expectativas comunitárias, perante a violação da norma penalmente relevante<sup>15</sup>– e levada ao extremo de uma concepção como a do *direito penal do inimigo*. Surge-nos, pois, como um dado sempre presente, a porventura excessiva antecipação da tutela penal, prosseguida com a criação de múltiplos tipos de crime de perigo abstracto para além da tendência que ousaria denominar de *pancontraordenacionalização*<sup>16</sup> o que lança a inevitável discussão sobre a sua eventual inconstitucionalidade.

Todas essas interpelações, inerentes ou decorrentes da sociedade de risco, atravessam transversalmente aquele contexto sócio-cultural e económico, embora com incidência particular no plano dos problemas do ambiente, do consumo e da saúde pública, os quais, numa feliz expressão metafórica de FARIA COSTA, como que são «fagocitados» pela voraz apetência do Direito Penal Económico, enquanto disciplina que reelabora os problemas colocados pelos ordenamentos que intervêm directamente sobre aqueles domínios. Significa isto que se revelou, afinal, ter o Direito Penal Económico insuspeitadas virtualidades para, num momento anterior e num plano a montante, antecipar, prevenir, e, se possível, evitar os danos provocados pelas condutas típicas e ilícitas naqueles campos. Consegui-lo-ia através da consagração de normas penais «preventivas», actuando sobre a conformação da própria estrutura económica – mormente na constituição e actividade dos sujeitos, particularmente os colectivos –, sobre a composição do tecido empresarial, sobre o modo de produção e o padrão de transacções, sobre os circuitos de anúncio, distribuição e comercialização de bens e serviços. Sobre um complexo de sistemas normativos que conforma, actualmente, praticamente toda a actividade económica, negocial e empresarial.

Bem se compreenderá, por isso, que esse é o ambiente onde pode florescer, como consequência das naturais disfunções de um tal sistema, o crime económico-financeiro e organizado, realidades conceptuais sobre as quais em seguida tentaremos fazer uma aproximação.

<sup>15</sup> Cfr., sobre a temática, com bastante pormenorização, no tocante à indicação de autores, das correntes, propostas e críticas, AUGUSTO SILVA DIAS, *loc. cit.*, pp. 16 ss.

<sup>16</sup> Com a expressão, pretende significar-se a progressiva e extensa invasão pelo ilícito de mera ordenação social de praticamente todos os domínios da actividade legiferante. Sobre o tema, com desenvolvimentos brilhantemente pormenorizados, cfr. EDUARDO CORREIA, «Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XLIX, pp. 257-281; JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, «O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social», *Jornadas de Direito Criminal. O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar - I*, Centro de Estudos Judiciários, 1983, Lisboa, pp. 317-336; FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», RPCC, Ano 7.º- Fasc. 1.º, Janeiro - Março de 1997, pp. 7-100, ed. ut, respectivamente, in *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*. Vol. I, Problemas Gerais, IDPEE - Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 3-18, 19-34 e 209-274.

## >> 2. O TECIDO NORMATIVO DA PREVENÇÃO E COMBATE À CRIMINALIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA: OS CONCEITOS LEGAIS E AS DESCONTINUIDADES SISTÉMICAS

De uma forma algo incipiente, pode apontar-se uma tentativa de delimitação do conceito de criminalidade organizada como as formas de aparecimento de fenómenos criminosos dotados de certo grau de racionalidade organizativa, com recurso a planos e meios pessoais e materiais geralmente sofisticados, com o objectivo de obtenção de avultados lucros ilegítimos e com possíveis conexões a mais de um Estado, recorrendo quando necessário à violência ou à sua iminência, dotados de mecanismos de apagamento ou dissimulação dos vestígios dos processos criminosos.

A doutrina tem maioritariamente adoptado um critério conceptual, de acordo com o qual se estabelece uma ligação de tais actividades ilícitas com a tutela de bens jurídicos determinados. Significa isso que se considerará estar perante uma manifestação de criminalidade organizada, desde que reportada a uma dada tipologia penal – cujo catálogo é cada vez mais uniforme, dado o processo de integração europeia (e mesmo de outros processos de integração regionais) e de cooperação internacional nos domínios do crime organizado e do terrorismo –, e não a quaisquer tipos de crime.

Foi possível chegar a um consenso quanto a uma definição do conceito de criminalidade organizada. No âmbito dos trabalhos da Convenção da ONU sobre o Crime Organizado Transnacional, de 15 de Novembro de 2000, define-se no seu art. 2.º, al. a) “*grupo criminoso organizado*” como «um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo durante um período de tempo e actuando concertadamente com a finalidade de cometer um ou mais crimes graves ou infracções estabelecidas na presente Convenção, com a intenção de obter, directa ou indirectamente, um benefício económico ou outro benefício material». Por seu turno, nos termos da al. c), estabelece-se que por “grupo estruturado” se entenderá um «grupo não formado de maneira fortuita para a prática imediata de uma infracção e cujos membros não tenham necessariamente funções formalmente definidas, podendo não haver continuidade na sua composição nem dispor de uma estrutura desenvolvida». Por último, ainda, a al. b) classifica como “crime grave” o «acto que constitua uma infracção punível com uma pena privativa de liberdade não inferior a quatro anos ou com pena superior»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. o texto oficial da Convenção em versão portuguesa, no site <http://www.gddc.pt/cooperacao/>

Havendo que fazer um diagnóstico sincrético das manifestações de um tal tipo de criminalidade, podem surpreender-se alguns dos aspectos mais evidentes: trata-se de uma criminalidade que aproveita as potencialidades de um *mercado global ou transnacional* – aqui se compreendendo as formas de exploração de mercados de produtos e de trabalho –, o que tem tradução, desde logo, na própria constituição e natureza das organizações criminosas detentoras dos instrumentos de controlo dos mercados de droga, de armas, de corrupção, de branqueamento de capitais, do tráfico de pessoas e de órgãos, etc. Para além disso, são ainda marcas distintivas destas formas contemporâneas de crime a sua versatilidade, invisibilidade e capacidade de vulneração de sensíveis pontos do sistema económico, político e financeiro mundial, a sua mobilidade e capacidade de regeneração. É frequente que uma dada organização criminosa não se confine a uma só actividade ilícita, distribuindo-se por diversas áreas de interesse, ou criando parcerias com outras organizações complementares ou, mesmo, investindo simultaneamente em actividades lícitas, ao lado de um ramo de actividade principal («*core-business*»). São, por outro lado, organizações que geram e dispõem de assinaláveis recursos financeiros cuja injeção, através de modalidades de branqueamento, se torna vital para muitos sectores de actividade económica (legal) e, por vezes, mesmo para o orçamento de alguns estados. É, ainda, notável a capacidade de (re)adaptação e de (re)programação das actividades de tais organizações, ao que se alia a sua extraordinária resistência aos mecanismos de controlo e ao exercício das actividades das instâncias de fiscalização e repressão, já pelo próprio tipo de estrutura – em que a eventual falta de direcção e chefias é prontamente suprida –, já pelo «apetite» que suscita a sua gestão ou participação.

Tem-se questionado a possibilidade de construção de um tipo de crime directamente associado à “criminalidade organizada”. Sendo a criminalidade organizada um fenómeno social, económico, político, cultural, resultado da sociedade contemporânea, num mesmo plano de relevância de outros tipos de criminalidade – como a criminalidade política, o terrorismo, a criminalidade patrimonial, contra o ambiente e o ordenamento do território – será inviável, quanto a nós, proceder à sua tipificação ou autonomizá-la em específica categoria tipológica.

---

materia-penal/textos-mpenal/onu/ConvCrimOrganiz.pdf. Como é fácil de constatar, a tradução oficial de “crime grave” é equívoca e não respeita exactamente o sentido da versão inglesa (e mesmo a de outros idiomas) porquanto a definição ali contida é a seguinte: «“Serious crime” shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty;». A versão inglesa contempla, pois, as hipóteses de «privação máxima de liberdade por um mínimo de quatro anos» ou outra «pena mais grave», i. e., de outra natureza, como, p. ex., a pena de morte.

Tal significa que será inútil a identificação de um bem jurídico inerente a tal realidade?

Criminalidade organizada e criminalidade económico-financeira não são, rigorosamente, conceitos (técnico-)jurídicos; são conceitos eminentemente operativos ou instrumentais. A eles estão, de alguma forma, associados determinados tipos de crimes já [pré-]existentes no ordenamento jurídico-penal<sup>18</sup>. Entre eles, os tipos-de-ilícito clássicos, previstos no ordenamento jurídico-penal codificado ou extravagante, em que avultam os crimes contra as pessoas, alguns crimes contra o património, contra o exercício de funções públicas, contra a economia, com recurso a meios informáticos e com conexões transnacionais, do mercado de valores mobiliários, a corrupção e o branqueamento.

A verdade é que o eventual estabelecimento de um crime específico de *criminalidade organizada* não revestiria qualquer mais-valia no quadro da prevenção e combate contra tal realidade, face à existência de tipologias que tutelam, quase integralmente, as actividades de tal espécie de criminalidade.

Por outro lado, não se poderá incorrer no equívoco de confundir criminalidade organizada p. ex., com o crime de associação criminosa<sup>19</sup>.

O que passa, decisivamente, a caracterizar a natureza da criminalidade organizada é a sua acrescida perigosidade, enquanto motivo de preocupação político-criminal, no sentido de implicar o seu reconhecimento em «(...) *qualquer grupo, organização ou associação, cuja finalidade, exclusiva ou predominante, seja a prática de crimes, de quaisquer crimes*»<sup>20</sup>.

O que sucede é que aquele tipo-de-ilícito de associação criminosa assume relevância, por ganhar forma o bem jurídico que lhe está associado, o qual se identifica na *paz pública*, enquanto manifestação das expectativas sociais de uma vida livre da especial perigosidade que lhe é inerente. Trata-se, todavia, de uma tutela antecipada, não subsequente nem reactiva<sup>21</sup>.

A justificação político-criminal da sua incriminação encontrar-se-á nas transformações da personalidade individual no âmbito da organização; dentro das relações que se estabelecem no seu seio, os indivíduos vêem “amortecida” a sua sensibilidade para uma conduta lícita, vêem “reduzida” a sua res-

<sup>18</sup> Cfr., neste sentido, FIGUEIREDO DIAS, «A criminalidade organizada: do fenómeno ao conceito jurídico-penal», in *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, n.º 71, Março-Abril de 2008, pp. 14 e ss.

<sup>19</sup> Previsto no art. 299.º do CPen, cuja redacção, introduzida pela Lei n.º 59/2007, de 04-09, pôs termo à querela doutrinária e jurisprudencial anteriormente instalada, face à redacção do seu n.º 1, sobre se era, ou não, possível a associação criminosa destinar-se à prática de um (único) crime, respondendo-lhe afirmativamente.

<sup>20</sup> FIGUEIREDO DIAS, *loc. cit.*, p. 16

<sup>21</sup> Nessa medida, revestindo a natureza de crime de perigo abstracto.

pensabilidade individual e sentem um incentivo para a actividade criminosa, o que frustra o princípio da prevenção geral positiva ou de integração, e, logo, as expectativas de que tais indivíduos conduzam as suas vidas como se não estivessem nessas peculiares relações de actuação criminosa.

É isso que a doutrina entende legitimar a específica incriminação do tipo-de-ílicito de associação criminosa, enquanto aparelho de concepção e execução da prática de delitos, bem como de condicionamento e coerção dos indivíduos que o compõem<sup>22</sup>. Importa, aqui, advertir para as cautelas a adoptar quanto à necessidade de, criteriosamente, não confundir as realidades do tipo de crime de *associação criminosa* e a forma de aparecimento de crime *comparticipação criminosa*.

Os conceitos de *criminalidade organizada* e de *criminalidade económico-financeira*, são, por outro lado, geográfica e historicamente mutáveis e não coincidentes. Conforme se disse já, não incorporam um significado eminentemente técnico-jurídico [criminal], antes se traduzem em conceitos classificatórios relevando em distintos ângulos de incidência.

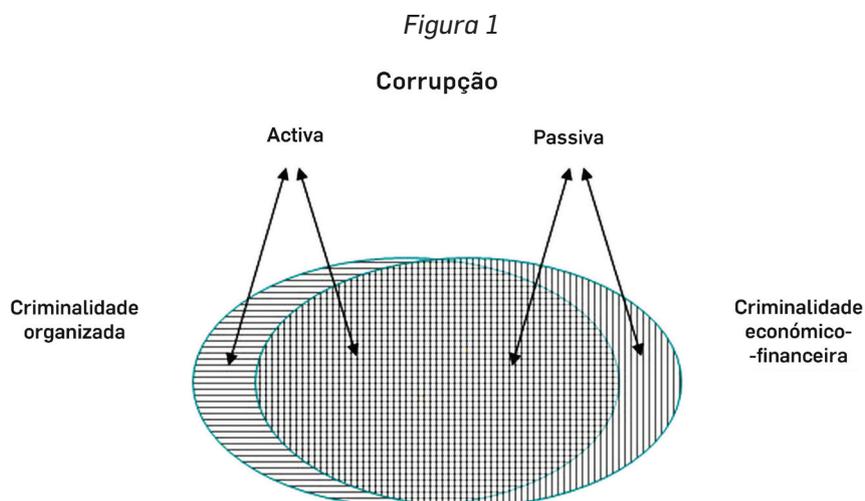
Ambas as categorias não se confundem nem se excluem. Graficamente, poderiam representar-se como dois círculos sobrepostos que coincidem na maior parte da área de ambos, apenas com margens não sobrepostas (em forma de quarto minguante e de quarto crescente) pertinentes em exclusivo a cada um dos conceitos. O carácter polissémico das expressões não evita que possa considerar-se haver criminalidade organizada que não é económico-financeira, assim como haverá criminalidade económico-financeira que não é organizada.

São, no entanto, muito mais expressivas as situações de confluência e intersecção das duas categorias do que a sua autonomia ou exclusão recíprocas (ver Fig. 1).

CLÁUDIA CRUZ SANTOS refere-se às tentativas de caracterização do crime organizado, divulgando a postulada por MALTZ, que propõe a consideração de nove notas caracterizadoras do crime organizado: corrupção, violência, sofisticação, continuidade, estrutura, disciplina, actividades diversificadas, envolvimento em actividades empresariais legítimas e hierarquia<sup>23</sup>. Certo que alguns desses elementos poderão não se verificar, havendo autores que propendem, assim, a aceitar um conceito mais restrito, de acordo com o qual seriam características indispensáveis do crime organizado a permanência e racionalização e empresarialização das actividades delituosas, com

<sup>22</sup> FIGUEIREDO DIAS, *loc. cit.*, p. 17.

<sup>23</sup> *O Crime de Colarinho Branco (Da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal)*, Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica 56. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, p. 84.



A figura pretende ilustrar as relações de intersecção entre Criminalidade organizada e [a Criminalidade] económico-financeira, coincidindo na sua maior extensão, deixando franjas marginais para a ocorrência de tipologias exclusivas. Ambas confluem nas acepções activa e passiva dos comportamentos corruptivos, em que a corrupção passiva aparece como emergência do white collar crime.

vista a maximizar os lucros ilícitos, através de utilização da violência ou da sua iminência e a corrupção de agentes públicos. A mesma Autora adscreeve outra nota característica desta realidade, e consequência da globalização, que é a facilidade de internacionalização. Adverte ainda – apesar de alguns já terem classificado a categoria do *organized crime* como uma “categoria frustrada”<sup>24</sup>, posição que não subscreve – que é penosa a tarefa de delimitação de fronteiras entre o crime organizado relativamente a uma das manifestações do crime de colarinho branco: o *corporate crime*. No entanto, chega à conclusão de que não é critério distintivo entre crime organizado e o *corporate crime* a natureza incidental da prática da infracção, o que confirma a dificuldade daquela ambicionada distinção. A Autora enuncia, depois, outras linhas alternativas de delimitação entre o crime organizado e o *corporate crime*, acentuando as propostas de CALAVITA e PONTELL da distinção entre o *modus operandi* do crime organizado e do *corporate crime*, no tocante às relações estabelecidas entre os criminosos e os agentes do poder político e os aplicadores da lei<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> P. ex. RAUL ZAFFARONI, «“Crime organizado”: uma categorização frustrada», in *Discursos sediciosos, ano I*, n.º 1, pp. 46, 47 e 57, FIANDACA, *Criminalità Organizzata e Controllo Penale. Saggi e Rassegne*, Padova, Cedam, 1991, p. 5, W. HASSEMER, *Três Temas de Direito Penal*, Porto Alegre, 1993, pp. 64-68 e HANS SCHNEIDER, «Recientes investigaciones criminológicas sobre la criminalidad organizada», in *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3, 1993, p. 723, *apud* CLÁUDIA CRUZ SANTOS, *ob. cit.*, p. 84 (nota 187).

<sup>25</sup> *Ob. cit.*, p. 89 e 90.

Esta discussão prende-se também com a questão sobre a validade actual da distinção entre os conceitos de *white collar crime* e do crime ocupacional, que se vem esbatendo, ante a tendência para a prática dos crimes tradicionalmente privativos de uma e de outra dessas categorias, pelos agentes oriundos de ambas.

Não são idênticas as razões político-criminais e as preocupações teleológicas da punibilidade da criminalidade económico-financeira e da criminalidade organizada. Nem os princípios orientadores das especificidades dogmáticas, normativas e criminológicas de tais realidades. Isso não exclui que se constate uma interpenetração e intersecção de tais modalidades delituosas, e as suas extensas faces de contiguidade justificam que se procure fazer uma abordagem integrada ou comum, sem embargo de se reconhecer a ambas as realidades certas matrizes de identidade própria e mesmo alguma autonomia de processos, de métodos e de objectivos, na concretização das finalidades [criminosas] que se propõem<sup>26</sup>.

Tal não significa, a nosso ver, que isso seja suficiente – ou, até, desejável – para que se surpreenda a possibilidade de construção de um conceito comum a ambas as realidades criminais, o que redundaria num conceito demasiado amplo e sem densidade operativa, atendendo, sobretudo, à distinta identidade dos bens jurídicos supostos nessas áreas de incriminação.

No conceito (amplo) de criminalidade organizada estará implícita, de forma quase consensual, a tutela do bem jurídico «tranquilidade pública»<sup>27</sup>. Assim, enquanto conceito abrangente, podem nele integrar-se as tipologias penais respeitantes aos diversos “tráficos ilícitos” (de pessoas, de órgãos, de estupefacientes, de armas, de veículos) – o que compreensivelmente implica sempre o emprego de meios de maior ou menor estruturação e sofisticação – a áreas de incriminação no âmbito do terrorismo, da associação criminosa, da imigração irregular, da extorsão, do rapto e sequestro, da receptação, do branqueamento, entre outros<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Assim, p. ex., ao fenómeno do terrorismo, enquanto expressão superlativa da criminalidade organizada, é indiferente a obtenção de proventos ilícitos avultados, muito embora não afaste as possibilidades de recurso a esquemas de financiamento por métodos criminosos, designadamente através de burlas por meios informáticos e, sobretudo, de branqueamento, actuações próprias da criminalidade económico-financeira.

<sup>27</sup> Cfr. *supra*, ponto 2. Neste sentido, FIGUEIREDO DIAS, «A criminalidade organizada: do fenómeno ao conceito jurídico-penal», in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 71, Março-Abril de 2008, pp. 14 e ss.

<sup>28</sup> O branqueamento, apesar de inserido no conteúdo do conceito legal de «criminalidade altamente organizada» (art. 1.º, al. m) do CPPen), é uma tipologia arquetipicamente atinente à criminalidade económico-financeira. Dir-se-á, pois, que, numa primeira linha, integrará a criminalidade económico-financeira – há actividades de branqueamento que não carecem de uma estrutura organizada para a sua realização –, e, só quando haja recurso a uma dada estrutura organizacional, se poderá dizer que a o conceito releva para o de criminalidade [altamente] organizada.

Já no que toca ao bem jurídico protegido pela incriminação da criminalidade económico-financeira, a sua identificação é algo mais problemática. Na verdade, podem verificar-se matizes do conceito de criminalidade económico-financeira mais ou menos amplos.

Desde logo, havendo algumas tipologias da criminalidade contra o exercício de funções públicas (artigos 372.º e ss. do CPen) – em que o bem jurídico se identifica com os deveres de isenção e probidade do funcionário e a autonomia intencional do Estado – inscritas genericamente neste conceito, o certo é que não são essas as tipologias que matricialmente o determinam.

Por outro lado, consoante se atribua maior preponderância ao conceito de uma dimensão sociológico-mediática (representação social pela imagem transmitida pelos *media*), criminalística (identificação da realidade em função das especificidades dos métodos de investigação utilizados pelas autoridades policiais e judiciárias) ou criminológica (caracterização da realidade em função das causas, condicionantes e consequências do crime), obter-se-ão, inexoravelmente, conclusões distintas.

Parece pacífico não se encontrar já associada a um tal conceito – de criminalidade económico-financeira –, a tutela das formas de intervenção e regulação do Estado na Economia (ordem económico-social), desde logo pelo sentido do processo actual de «privatização» das funções do Estado, da «desestatização» da Economia, da «desregulação» ou ausência de «regulação» e de «supervisão» de certos mercados, e pelo próprio “emagrecimento” ou “esvaziamento” do sector público empresarial.

Também por esta razão se afasta o conceito, definitivamente, daqueloutro de «criminalidade [anti-]económica», realidade tutelada pelo chamado direito penal económico, que, de acordo com FIGUEIREDO DIAS, seria toda aquela que coloca em crise os bens jurídicos que são protegidos em função da sua «relevância directa para o sistema económico cuja sobrevivência, funcionamento ou implementação se pretende assegurar». Do mesmo modo, se distancia da chamada «criminalidade de empresa» (*Unternehmenskriminalität*), pois que, obviamente, muitas das actuações enquadráveis na criminalidade económico-financeira não pressupõem, nem sequer necessitam de recorrer, instrumentalmente, à utilização de entidades empresariais.

Outros têm sido ensaiados, com conteúdo mais ou menos amplo, desde propostas que admitem ainda uma individualização dos interesses lesados pela criminalidade económico-financeira, a formulações que decididamente se distanciam desta possibilidade, assinalando como sua característica a insusceptibilidade de individualização dos interesses vulnerados por ela, postulando o seu carácter supra-individual.

Assim se chega a um conceito mais restritivo – que nos parece mais adequado e operativo –, tributário do ensinamento de W. HASSEMER, de acordo como o qual, a criminalidade económico-financeira se traduziria no conjunto de comportamentos penalmente relevantes que, pretendendo obter avultados ganhos [ilícitos], violam, directa ou indirectamente, as normas que regulam a “ordem económica” e os bens ou interesses financeiros ou económicos do Estado (numa perspectiva obviamente supra-individual).

Neste enquadramento, poderiam caber no conceito os elencos das infracções indicadas na lei, nos termos dos artigos 1.º, n.º 1 da Lei n.º 36/94, de 29-09 e 1.º da Lei n.º 5/2002, de 11-01, além dos crimes do mercado de valores mobiliários, o branqueamento e outras conexas, dele se excluindo áreas de incriminação limítrofes (v.g., no âmbito tributário, falencial/insolvencial, societário, contra a propriedade intelectual, a cibercriminalidade em sentido próprio, o terrorismo, os crimes ambientais e urbanísticos, etc.).

Após a leitura das próximas considerações, resultará mais evidente que as dificuldades de definição legal de conceitos como criminalidade económico-financeira e organizada derivam, compreensivelmente, nalguma medida, da própria ambiguidade das categorizações criminológicas e sociológico-culturais que não encontram, como se viu, uma caracterização unívoca e estável, muito menos ao nível legal.

Empreenderemos em seguida um itinerário dentro de territórios normativos, procurando surpreender o modo como se articulam e interagem os conceitos de criminalidade económico-financeira, de criminalidade organizada e de criminalidade altamente organizada, bem como as relações de combinação e des/continuidade que entre eles se podem surpreender.

Destes, como veremos, em rigor, só o conceito definitório de “criminalidade altamente organizada” encontra o conteúdo da sua definição precipitado em lei.

Aqueles conceitos são mencionados, como se sabe, entre os dispositivos da **Lei n.º 36/94**, de 29-09 (Medidas de combate à **corrupção e criminalidade económico-financeira**), da **Lei n.º 5/2002**, de 11-01 (Medidas de combate à **criminalidade organizada e económico-financeira**) e no **art. 1.º, al. m) do CPPen** (definição formal de **criminalidade altamente organizada**, para efeitos do Código de Processo Penal), podendo estabelecer-se alguma interactividade entre si. Aliás, aqueles dois diplomas inicialmente citados foram elaborados tendo em vista a regulamentação de aspectos eminentemente processuais, essenciais, atinentes às referidas realidades, como as acções preventivas (restritas às incriminações relevantes para o conceito de criminalidade económico-financeira) e as medidas especiais de investiga-

ção e de perda ampliada de bens, relativamente à criminalidade organizada e económico-financeira.

Quando se indaga da plausibilidade de extrair alguma luz do critério plasmado na lei acerca do conceito de criminalidade económico-financeira, desde logo se verifica que resulta insatisfatória a solução legal do art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 36/94, mesmo aceitando que tal diploma encerra uma pretensão (não conseguida) de delimitar um *numerus clausus* de tipos penais<sup>29</sup>.

As alíneas *a)*, *b)* e *c)* daquele preceito, ao pretenderem enunciar tipologias penais susceptíveis de se integrar no conceito de criminalidade económico-financeira, encerram um critério que só aparentemente é “técnico-jurídico”.

Apenas as alíneas *a)* e *b)* do art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 36/94 consagram previsões mais inequívocas; o crime de administração danosa em unidade económica do sector público corresponderá ao previsto no art. 235.º do CPen e os crimes de fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, aos tipificados nos artigos 36.º a 38.º do DL 28/84, de 20-01.

Analisando, porém, a al. *a)*, que prevê os crimes de “corrupção”, de “peculato” e de “participação económica em negócio”, dir-se-ia que é clara a sua redacção.

Relativamente aos crimes de “peculato”<sup>30</sup> e de “participação económica em negócio” parece-nos inquestionável que abrangerá – além dos tipos previstos no Código Penal (artigos 375.º e 377.º) – os tipos homólogos dos artigos 21.º e 23.º da Lei n.º 34/87, de 16-07. A essa conclusão se chegará porquanto, atenta a data da publicação da Lei n.º 36/94, posterior à da Lei n.º 34/87, não poderia ignorar e deixar de ter tido em consideração a existência de tais tipos de ilícito aqui consignados.

Todavia, cremos que à mesma conclusão se não poderá chegar quando se trata de apreciar a aplicabilidade do meio de investigação em causa (acções de prevenção) ao crime de corrupção. Em primeiro lugar, não há “um” crime de corrupção; há, pelo menos, cinco áreas de incriminação em que o legislador entendeu justificada a punibilidade da corrupção: a corrupção comum ou estadual (prevista no Código Penal: artigos 372.º a 374.º-B), a corrupção dos

<sup>29</sup> É o seguinte o texto da citada norma: Artigo 1.º (Acções de prevenção). 1 - Compete ao Ministério Público e à Polícia Judiciária, através da Direcção Central para o Combate à Corrupção, Fraudes e Infracções Económicas e Financeiras, realizar, sem prejuízo da competência de outras autoridades, acções de prevenção relativas aos seguintes crimes: a) Corrupção, peculato e participação económica em negócio; b) Administração danosa em unidade económica do sector público; c) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; d) Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática; e) Infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional. 2 - (...). 3 - (...).

<sup>30</sup> Poderia ser questionável a inclusão nessa categoria do crime de peculato de uso, parecendo-nos, no entanto, dever ser negativa a resposta, dada a inequívocidade da expressão e pela distância conceptual das realidades que se pretendem abranger, a partir da moldura penal e da danosidade social da infracção.

titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (artigos 17.º, 18.º e 19.º da Lei n.º 34/87), a corrupção desportiva (artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 50/2007, de 31-08), a corrupção militar (artigos 36.º e 37.º do Código de Justiça Militar, aprovado pela Lei n.º 100/2003, de 15-09) e a corrupção no comércio internacional e na actividade privada (artigos 7.º a 9.º da Lei n.º 20/2008, de 21-04).

A circunstância de não existir uma incriminação monolítica dos comportamentos penalmente relevantes da corrupção, introduz alguma dificuldade de interpretação do preceito em causa. É que, de acordo com a cronologia sucessiva dos diplomas, pode aceitar-se que relevem para o conteúdo do preceito em causa as figuras típicas da corrupção comum e da corrupção da Lei n.º 34/87, assim como a previsão típica da corrupção activa com prejuízo do comércio internacional<sup>31</sup>, plasmada no art. 7.º da Lei n.º 20/2008, o que resulta expressamente do art. 10.º deste diploma<sup>32</sup>.

Ora, a ser assim, ocorre por esse meio uma expressa equiparação de um crime que não se achava sequer tipificado em qualquer outro diploma aquando da publicação da Lei n.º 36/94, ao elenco de crimes de “corrupção” passível de justificar o recurso a acções de prevenção. E também nos parece poder concluir-se que não será legítimo sujeitar a tais medidas de investigação criminal qualquer outra área de incriminação da corrupção que expressamente não remetam para o respectivo regime, à semelhança da remissão expressa operada por aquele art. 10.º da Lei n.º 20/2008.

As alíneas *d)* e *e)* do n.º 1 do art. 1.º da Lei n.º 36/94 são susceptíveis de gerar maior controvérsia.

Na al. *d)* prevêm-se as **infracções económico-financeiras** cometidas de forma **organizada**, com **recurso à tecnologia informática**<sup>33</sup> e na al. *e)* as **infracções económico-financeiras** de dimensão **internacional ou transnacional**.

Estes dois conceitos repetem-se em disposições legais inseridas em diversos regimes jurídico-processuais e estatutários, como se verá em seguida.

<sup>31</sup> Cfr., a propósito da incoerência sistemática da não previsão da conduta de corrupção passiva em prejuízo do comércio internacional, CARLOS M. RODRIGUES ALMEIDA, in *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, Vol. 2, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2010, p. 200 (anotação 27.ª ao art. 7.º da Lei n.º 20/2008).

<sup>32</sup> É o seguinte o teor dessa norma: Artigo 10.º (Branqueamento e combate à corrupção e criminalidade económico-financeira) O comportamento descrito no artigo 7.º considera-se crime de corrupção para efeitos do disposto no artigo 368.º-A do Código Penal e na alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro (medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira).

<sup>33</sup> De acordo com o art. 11.º, n.º 1, als. *b)* e *c)* da Lei n.º 109/2009, de 15-09 (Lei do Cibercrime), a esses crimes, que no texto se discute quais sejam, serão aplicáveis as disposições processuais previstas nesse diploma, pelo que assumirão feição de “crimes informáticos impróprios”.

Contudo, são, quanto a nós, insatisfatórios, de um ponto de vista do auxílio à densificação do seu conteúdo.

As normas em causa, ao remeterem para «infracções económico-financeiras» parecem pressupor uma prévia definição desse conceito, supostamente precipitado noutro lugar, ou de acordo com outro critério, adscrevendo apenas as características de “organização”, de “recurso à tecnologia informática” e à “dimensão internacional ou transnacional do mesmo”.

Persiste, porém, uma (prévia) indefinição relativamente ao conteúdo de tal conceito.

O art. 47.º, n.º 1 da Lei n.º 47/86, de 15-10 (alterada pela Lei n.º 60/98, de 27-08, que a redenomina como Estatuto do Ministério Público), ao estabelecer o elenco de crimes da competência do DCIAP<sup>34</sup>, enumera diversas tipologias que se enquadram, igualmente, nos conceitos genéricos da criminalidade económico-financeira e organizada. É de sublinhar, porém, que uma tal previsão compreende funções de direcção da investigação e acção penal, por um lado, e competências de coordenação, por outro (cfr. n.º 3 do art. 47.º do EMP).

Já no tocante à competência para acções de prevenção, nos termos do n.º 4 do referido preceito, a mesma restringe-se aos crimes de branqueamento de capitais (al. *a*)), de corrupção, peculato e participação económica em negócio (al. *b*)), de administração danosa em unidade económica do sector público (al. *c*)), de fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito (al. *d*)), de infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática (al. *e*) e infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional (al. *f*)).

Também a Lei n.º 5/2002 (que estabelece medidas especiais de investigação quanto à criminalidade organizada e económico-financeira) consagra no n.º 1 do seu art. 1.º um elenco de tipos penais que pretende densificar normativamente aqueles conceitos [de criminalidade organizada e económico-financeira]. A referida Lei consagrou uma disciplina especial de meios de obtenção de prova, de dispensa de sigilo profissional e de perda de bens, que o legislador entende justificar-se perante a especificidade dos métodos deli-

<sup>34</sup> É o seguinte o elenco dos crimes cuja investigação a direcção e a coordenação é cometida ao DCIAP: «*a*) *Contra a paz e a humanidade*; *b*) *Organização terrorista e terrorismo*; *c*) *Contra a segurança do Estado, com excepção dos crimes eleitorais*; *d*) *Tráfico de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e precursores, salvo tratando-se de situações de distribuição directa ao consumidor, e associação criminosa para o tráfico*; *e*) *Branqueamento de capitais*; *f*) *Corrupção, peculato e participação económica em negócio*; *g*) *Insolvência dolosa*; *h*) *Administração danosa em unidade económica do sector público*; *i*) *Fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito*; *j*) *Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, nomeadamente com recurso à tecnologia informática*; *l*) *Infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional*».

tuosos e das dificuldades de recolha de vestígios probatórios relativamente às condutas criminosas seleccionadas.

Assim, no n.º 1 do art. 1.º<sup>35</sup>, enumeram-se os seguintes tipos penais, que, quanto a nós, têm implícita uma presunção de *carácter organizado*:

- a) Tráfico de estupefacientes, nos termos dos artigos 21.º a 23.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro;
- b) Terrorismo e organização terrorista;
- c) Tráfico de armas;
- d) Tráfico de influência;**
- e) Corrupção activa e passiva;**
- f) Peculato;**
- g) Participação económica em negócio;**
- h) Branqueamento de capitais;**
- i) Associação criminosa;

Como se pode ver, relativamente ao elenco do art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 36/94, são «acrescentados» os crimes de tráfico de influência e de branqueamento de capitais<sup>36</sup>. Podem apontar-se, a propósito dos crimes de corrupção [activa e passiva]<sup>37</sup>, peculato e participação económica em negócio, as mesmas interrogações colocadas atrás, a respeito das previsões de idênticas infracções consignadas naquela Lei.

Relativamente aos crimes previstos nas alíneas *j) a n)* do n.º 1 do art. 1.º da Lei n.º 5/2002 – *j)* contrabando; *l)* tráfico e viciação de veículos furtados; *m)* lenocínio e tráfico de menores; *n)* contrafacção de moeda e de títulos equiparados a moeda – afigura-se-nos ser necessário, para que a disciplina do diploma se possa aplicar, a comprovação do *carácter organizado* da conduta, não vigorando já qualquer presunção em tal sentido (cfr. art. 1.º, n.º 2).

O n.º 3 consagra uma cláusula de remissão genérica para a aplicabilidade do regime probatório especial da Lei n.º 5/2002 **“aos demais crimes referidos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro”**, que são concretamente os crimes de administração danosa em unidade económica do sector público, de fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou

<sup>35</sup> Na versão conferida pelo art. 2.º da Lei n.º 12/2008, de 21-04.

<sup>36</sup> O que se torna compreensível, porquanto o tipo de crime de branqueamento está previsto no art. 386.º-A do CPen, desde o seu aditamento – ou transposição alterada – a este diploma pelo art. 53.º da Lei n.º 11/2004, de 27-03, sendo certo que, antes disso, a previsão típica genérica fora introduzida pelo Dec.-Lei n.º 325/95, de 02-12, constando do art. 2.º.

<sup>37</sup> Para além de manifestarmos as nossas reservas acerca da presunção de *carácter organizado* relativamente a todos os comportamentos que integrem crimes de corrupção ou de branqueamento.

crédito, as infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada, com recurso à tecnologia informática e as infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional, e que não se encontram expressamente replicadas no art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 5/2002, julgando-se que a lei pressupõe, também nestes casos, o *carácter organizado*.

Por seu turno, o regime legal que define a admissibilidade de Acções Encobertas estabelece, no elenco dos tipos de crime susceptíveis de merecer medidas de investigação encoberta, as tipologias que, por excelência, se podem arrumar nos conceitos de criminalidade económico-financeira e organizada (art. 2.º da Lei n.º 101/2001, de 25-08)<sup>38</sup>. Esse elenco não foi, algo estranhamente, transposto para o elenco da Lei n.º 5/2002 – que visa(va) justamente adoptar medidas especiais de investigação nessas áreas de incriminação –, apesar de se tratar de uma Lei aprovada poucos meses depois.

A propósito do regime de acções encobertas, cabe recordar que o art. 19.º da Lei n.º 109/2009 (Lei da Cibercriminalidade) admite expressamente, nos termos do n.º 1, *o recurso às acções encobertas previstas na Lei n.º 101/2001, de 25 de Agosto, nos termos aí previstos, no decurso de inquérito relativo aos seguintes crimes: a) Os previstos na presente lei [os crimes informáticos em sentido próprio]; e b) Os cometidos por meio de um sistema informático, quando lhes corresponda, em abstracto, pena de prisão de máximo superior a 5 anos ou, ainda que a pena seja inferior, e sendo dolosos, os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual nos casos em que os ofendidos sejam menores ou incapazes, a burla qualificada, a burla informática e nas comunicações, a discriminação racial, religiosa ou sexual, as infracções económico-financeiras, bem como os crimes consagrados no título IV do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.*

<sup>38</sup> É o seguinte o elenco dessas tipologias: «a) Homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido; b) Contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual a que corresponda, em abstracto, pena superior a 5 anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes; c) Relativos ao tráfico e viciação de veículos furtados ou roubados; d) Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns; e) Organizações terroristas e terrorismo; f) Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou rodovia a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão; g) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas; h) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; i) Associações criminosas; j) Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas; l) Branqueamento de capitais, outros bens ou produtos; m) Corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências; n) Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção; o) Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática; p) Infracções económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional; q) Contrafacção de moeda, títulos de créditos, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem; r) Relativos ao mercado de valores mobiliários».

Uma vez mais se observa a referência a um conceito de “infracções económico-financeiras” cuja definição ou conteúdo se não extrai de outro regime jurídico, apesar de, através desta remissão, o legislador admitir a existência de infracções de tal natureza que sejam puníveis, desde que sejam dolosos<sup>39</sup>, com pena de prisão inferior a cinco anos.

Também no âmbito da competência reservada de investigação da Polícia Judiciária, estabelecido no art. 7.º, n.º 2 da Lei n.º 49/2008, de 27-08 (que aprova a Organização da Investigação Criminal), se contemplam tipologias que se integram nos referidos conceitos de criminalidade económico-financeira e organizada, designadamente os seguintes: *a)* Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa; *b)* Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns; *c)* Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa às Violações do Direito Internacional Humanitário; *d)* Contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem; *e)* Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão; *f)* Participação em motim armado; *g)* Associação criminosa; *h)* Contra a segurança do Estado, com excepção dos que respeitem ao processo eleitoral; *i)* Branqueamento; *j)* Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio; *l)* Organizações terroristas e terrorismo; *m)* Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas; *n)* Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos; *o)* Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado; *p)* Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; *q)* Conexos com os crimes referidos nas alíneas *d)*, *j)* e *o)*.

Ainda nos termos do n.º 3, é da competência reservada da PJ a investigação dos seguintes crimes: *c)* **Burla punível com pena de prisão superior a 5 anos**; *d)* **Insolvência dolosa e administração danosa**; *h)* Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas; *i)* Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que

<sup>39</sup> Causa alguma incompreensão como as tipologias ali mencionadas possam conhecer outra forma de imputação subjectiva que não seja a dolosa.

colha notícia; *j) Económico-financeiros; l) Informáticos e praticados com recurso a tecnologia informática; m) Tráfico e viciação de veículos e tráfico de armas; n) **Conexos com os crimes referidos nas alíneas d), j) e l).***

Por fim, ao prever-se a hipótese de deferimento de competência para a investigação ou para a co-investigação, por parte do PGR, elencam-se os crimes *a) Tributários de valor superior a € 500 000; e) Relativos ao mercado de valores mobiliários.*

Trata-se de tipologias, todas elas tributárias dos conceitos de criminalidade económico-financeira – que na al. *j)* do n.º 3 é expressamente mencionada enquanto categorização tipológica, como se fosse presumida a sua caracterização – e organizada, conquanto uma vez mais, não se infira qual o concreto conteúdo dos mesmos.

Também no n.º 3 do art. 1.º da Lei n.º 53/2008, de 29-08 (Lei de Segurança Interna, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 66-A/2008, de 28-10) aflora o conceito de “criminalidade altamente organizada”, enquanto pressupondo a aplicação de «medidas previstas na presente lei» que se destinam «(...) em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática (...)».

Como se pode concluir, não resultam da lei critérios substantivos ou materiais dos conceitos em apreço (de criminalidade económico-financeira e de criminalidade organizada). O único que a lei precipita positivamente é um elenco abstracto de tipologias penais que preenche o conceito formal de “criminalidade altamente organizada”. Mas, relativamente aos dois outros, o preenchimento da sua definição permanece omissivo.

**O art. 207.º, n.º 1 da CRPort** constitucionaliza o conceito de «**criminalidade altamente organizada**», a propósito da inadmissibilidade do julgamento por Tribunal de júri para os crimes que preenchem tal conceito.

A sua concreta precipitação ficou, todavia, a cargo da lei ordinária, sendo definido no **art. 1.º, al. m)**, do CPPen, e afluindo igualmente nos artigos 202.º, n.º 1, al. c) e 215.º, n.º 2 do CPPen (após alterações da Lei n.º 26/2010, de 30-08):

**“Criminalidade altamente organizada”** é legalmente definida como sendo as condutas que integrarem **crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento.**

A explicitação deste conceito definitório não é, por si só, conclusiva ou isenta de problemas hermenêuticos. Desde logo, afigura-se pertinente indagar sobre se abrange as condutas que integram os tipos de crime elencados, independentemente da concreta moldura penal cominada aos mesmos.

Na realidade, ao referir-se ao conceito [do crime] de corrupção, será pertinente interrogar sobre se nele se acham ínsitas os âmbitos incriminatórios da corrupção dos titulares de cargos políticos e públicos, da corrupção desportiva, da actividade privada e do comércio internacional e da corrupção militar. Mesmo no restrito âmbito da corrupção estadual comum codificada (no Código Penal) seria oportuno discutir se nele terão cabimento tipos incriminatórios puníveis com molduras legais tão reduzidas, como p. ex., a do art. 374.º, n.º 2 do CPen.

Por outro lado, tal tipo de ambiguidade ocorre igualmente, com os termos abstractos de punibilidade do crime de branqueamento, sabido que existem [tipos de] *crimes precedentes* que não são incluídos no conceito de criminalidade altamente organizada e, por outro lado, que a pena aplicada ao crime de branqueamento não pode ser superior ao limite máximo da pena mais elevada aplicável ao facto ilícito donde provêm as vantagens, e que, nalguns casos, são inferiores a cinco anos (cfr. art. 368.º-A, n.º 10 do CPen), como é o caso do tráfico de influência (art. 335.º do CPen), da fraude fiscal simples (art. 103.º do RGIT<sup>40</sup>) e de algumas das infracções do art. 1.º, n.º 1 da Lei n.º 36/94.

Afigura-se-nos, pois, que, a este propósito, se torna necessário um amplo exercício de discussão e debate.

Pensamos, no fim deste excurso, ter demonstrado a existência de um mapa de incongruências e descontinuidades (legais) respeitantes ao concreto conteúdo dos conceitos de criminalidade económico-financeira e organizada, tanto mais surpreendentes quando resultam de diplomas cuja publicação ocorreu com poucos meses de distância entre si.

---

<sup>40</sup> No sentido de que a expressão «fraude fiscal» no elenco dos factos ilícitos típicos subjacentes ao crime de branqueamento abrange não só a fraude fiscal em sentido estrito, mas a generalidade dos crimes tributários, quer comuns, quer aduaneiros, quer contra a segurança social, cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA, «O Crime de Branqueamento de Capitais e a Fraude Fiscal como Crime Presuposto», in *Branqueamento de Capitais e Injusto Penal*, AA. VV. (Coord. Luciano Nascimento Silva e Gonçalo Sopas de Melo Bandeira), Juruá Editorial, Lisboa, 2010, p. 242.

## >> 3. APROXIMAÇÃO A UM MODELO DE INTERVENÇÃO JUDICIÁRIA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CRIMINALIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA

### 3.1. Os métodos, os propósitos e as pré-compreensões

A dificuldade de um rigoroso diagnóstico sobre a situação do crime económico-financeiro (conceito que, como atrás se defendeu, pode incorporar a fraude e corrupção), deriva, em grande medida, da ausência de estudos cientificamente acreditados, apesar de algumas abordagens sobre a percepção e representação social e mediática do fenómeno e da respectiva resposta judiciária. Há, ainda, que referir a existência de inúmeras opiniões e avaliações, alguns estudos de tendências estatísticas, e não muito mais do que isso.

A nossa abordagem não poderá, por isso, deixar de ser, também, uma abordagem eminentemente empírica, que parte da experiência profissional e de alguma reflexão do autor sobre a incidência dos fenómenos corruptivos e da criminalidade económico-financeira e organizada.

O sistema de justiça penal português – abrangendo quer o sistema de investigação criminal (inquérito), quer as fases de instrução e de julgamento das causas criminais –, tal como está concebido, é na prática, incompatível com uma forma de gestão por objectivos, ou de acordo com a obtenção de resultados pré-determinados.

Pode dizer-se que, apesar dos imponderáveis que sempre surgem, será possível programar e agendar todo um conjunto de investigações “pendentes” durante um determinado período, sendo que os acontecimentos entretanto “surgidos” e carecidos de investigação poderão ser apreciados e investigados por quadros a libertar de outras valências. Contudo, o sistema de gestão de magistrados e de agentes da polícia de investigação desta área de criminalidade (essencialmente, inspectores da PJ) não tem suficiente flexibilidade para permitir uma tal forma de afectação de recursos.

Esse é um ponto muito crítico da gestão de recursos humanos (e técnicos), o qual, associado a um proverbial défice de antecipação dos fenómenos criminais, pelos departamentos encarregados do estudo de tendências da criminalidade económico-financeira e de coordenação da direcção da respectiva investigação criminal e da sua implementação (o DCIAP e a UNCC, da PJ), vem tendo como efeito a obtenção de resultados muito pouco satisfatórios, no que concerne à concretização do esclarecimento e sancionamento dos comportamentos corruptivos.

Estas dificuldades estão, ainda, estreitamente associadas a um cenário de défice de formação de magistrados, quanto às bases contabilística, económico-financeira e urbanística, aspectos sistematicamente associados a um balanço francamente decepcionante no que respeita a resultados no âmbito da investigação da criminalidade económico-financeira. O reforço de qualificação e formação nessas áreas poderia, desde logo, potenciar, por parte dos magistrados – designadamente do Ministério Público, na fase de investigação –, uma leitura mais focada dos processos criminosos e uma identificação mais assertiva e qualificada dos meios e objectivos nas respectivas investigações. Mas, por outro lado, é também verdade que este défice de formação dos magistrados e polícias se poderia esbater com a admissibilidade de magistrados e investigadores policiais recrutados preferencialmente entre juristas, ou diplomados não juristas – designadamente nas áreas de economia e finanças, da gestão, da contabilidade, do urbanismo –, com especializações na prevenção ao crime económico-financeiro, que poderiam integrar os departamentos policiais e do Ministério Público e tribunais especializados<sup>41</sup> na investigação e no julgamento desses fenómenos.

Um outro factor que implica elevados custos e tem funcionado como verdadeiro bloqueador de resultados contende com a escassez de quadros de peritos nos departamentos oficiais da PJ e de outras entidades públicas que devem primordialmente colaboração nas investigações em áreas específicas (da actividade financeira, bancária e de seguros, tributária e fiscal, de mercado de valores mobiliários, ambiental urbanística e de ordenamento do território, corruptiva, etc). E, se é certo que o Ministério Público pode nomear peritos *ad hoc*, também é verdade que, dada a preferência legal na nomeação de peritos de serviços oficiais, a prática tem sido a de aguardar a oportunidade de designação de peritos por tais serviços, não se procedendo às nomeações admitidas de outros peritos, devido à «(...) impossibilidade de resposta [daqueles] em tempo útil (...)», por «(...) pessoa de honorabilidade e de reconhecida competência na matéria em causa» (art. 152.º, n.º 1 do CPPen). Situação que se vem traduzindo em demoras prolongadas, gerando, por vezes, situações de inoportunidade ou completa intempestividade na produção dos pretendidos meios de prova, levando ao fracasso frequente de muitas investigações e a resultados processuais finais (em sede de julgamento) pouco satisfatórios.

Estes métodos derivam de pré-compreensões profissionais e institucionais dos actores envolvidos, que estão, no fundo, alicerçados em metodolo-

---

<sup>41</sup> Solução que é recorrentemente apontada como sendo inconstitucional e violadora do princípio do juiz natural, face ao disposto no art. 209.º, n.º 4 da CRPort. Conquanto a primeira objecção nos pareça procedente – impondo-se, nesse particular, uma alteração da Lei Fundamental, para acolher a nossa proposta –, cremos que a segunda nos parece ser inconsistente.

gias de investigação aplicadas na criminalidade clássica (patrimonial, contra as pessoas, contra o Estado), e que não permitem uma abordagem mais consentânea com a ductilidade e a «novidade» de uma realidade como a criminalidade económico-financeira.

A título de mero exemplo, se dirá que os pré-conceitos e pré-compreensões no tocante à valoração de elementos indiciários e de prova (essencialmente por parte de magistrados judiciais, mas não só) no âmbito da criminalidade económico-financeira não assume especiais particularidades, assumindo-se uma metodologia e atitude idênticas às que são exercidas no quadro dos processos por crimes convencionais. É sabido que o nosso sistema processual penal exige que toda a prova necessária – para a condenação ou para a absolvição – se produza em julgamento, sem prejuízo de prova pré-constituída, como a prova pericial e documental, sendo certo que, relativamente à prova pessoal, a mesma deve ser reproduzida ou produzida ex-novo em audiência, nos termos do art. 340.º, n.º 1 do CPPen.

Parecem-nos, a esse propósito, suficientemente eloquentes os casos em que as representações dos aplicadores no tocante à perspectiva de todo o julgamento esbarram na dificuldade – ou melhor, na indisponibilidade mental – para a apreciação da prova indiciária no âmbito da criminalidade económico-financeira: procura-se ainda, com uma exigência por vezes impraticável, a prova directa dos fluxos financeiros e de valores mobiliários ou bens imobiliários ou móveis – porventura através de meios de prova pessoal –, apesar de se saber que, na grande maioria das vezes, os mesmos não transitam por contas ou não são registados na titularidade dos envolvidos, mas de terceiros; continua a não se dar relevo à extrapolação de aspectos indiciários, como a inexistência de quadro de pessoal de empresas (fictícias), a ausência de contratos de prestação de serviços, ou de subcontratação (p. ex., para a cabal interpretação a análise de um relatório dos serviços de inspecção tributária ou de perícia financeira ou contabilística); continua a esbarrar-se perante a “escuridão” dos «Paraísos Fiscais» ou mediante a opacidade da constituição de sociedades *Offshore*, e das suas múltiplas interconexões, que dificultam a identificação e perseguição de determinados fluxos financeiros. Enfim, continuam a subsistir, de forma predominante, concepções que partem de uma abordagem metodológica de investigação e apreciação tradicionais, relativamente à criminalidade económico-financeira, a qual pressupõe e demanda todo um conjunto de novos métodos de valoração e avaliação probatória<sup>42</sup>. Como é sabido a reconstituição integral do facto naturalístico no âmbito da

<sup>42</sup> Cfr, neste sentido, EUCLIDES DÂMASO SIMÕES; «Prova indiciária (Contributos para o seu estudo e desenvolvimento em dez sumários e um apelo premente)», *Julgar*, N.º 2 – 2007, pp. 203-215.

criminalidade económico-financeira, só residualmente pode ser bem sucedida, demonstrado que a sua prova se produz, na maioria dos casos, com recurso a prova documental ou pericial, e, raras vezes, através de prova pessoal.

Para além disso, pesa ainda, de forma muito penalizadora da eficiência do sistema de controlo da criminalidade económico-financeira, o condicionamento do princípio da legalidade criminal, com consagração constitucional e legal (art. 219.º, n.º 1 da CRPort). Este princípio, sendo uma emanação, louvável, do propósito de não consentir preferências subjectivas na tarefa de esclarecimento dos crimes, e, como tal, pressupor um propósito de igualdade dos cidadãos perante a lei, esbarra com as condições concretas de escassez de meios e de recursos humanos.

De acordo com tal princípio, o Ministério Público está obrigado a proceder e deduzir acusação por todas as infracções de que tenha notícia, e de cujos pressupostos – factuais e jurídicos, substantivos e processuais – haja recolhido indícios suficientes<sup>43</sup>. É certo que o princípio tem sido progressivamente combinado com aflorações de uma oportunidade vinculada ou mitigada, como as soluções de consenso e diversão, legalmente consentidas, como a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo, o recurso à faculdade do art. 16.º, n.º 3 do CPPen, entre outros. Mas isso não desfigura substancialmente o sistema, em termos tais que o Ministério Público pudesse ignorar determinada factualidade denunciada e perseguir apenas a que reputa mais grave ou socialmente mais danosa. O princípio da legalidade assume-se, portanto, não como um bloqueio, mas como uma condicionante da maior eficiência do sistema de investigação e de acusação criminal, mormente em sede de criminalidade económico-financeira; se se pensar que num dado processo se torna necessário esclarecer de forma tão exaustiva a prática de centenas de condutas de baixa densidade penal, no mesmo plano das condutas penalmente relevantes mais graves, teremos uma noção do dispêndio de esforços, de investimento e de recursos financeiros, para obter por vezes, resultados altamente insatisfatórios e, quantas vezes, deficitários (face às consequências finais do processo).

Uma ideia de oportunidade vinculada não é, como inadvertidamente se pode supor, absolutamente incompatível com o princípio de legalidade criminal, desde que fossem garantidos – p. ex., através de orientações genéricas do Procurador-Geral da República no âmbito da definição das prioridades de política criminal – critérios uniformes, gerais e abstractos que vinculassem, de forma tendencialmente idêntica, todos os magistrados.

---

<sup>43</sup> FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, I. vol., Coimbra Ed., Coimbra, 1981, p. 126.

Um juízo de selecção das condutas penalmente mais densas e mais severamente puníveis deveria poder interceder em tais situações, para mais tendo em conta a reduzidíssima consequência, em termos de condenação – quando é o caso –, das penas parcelares diminutas aplicadas a crimes de baixa densidade penal, nas hipóteses de aplicação de cúmulo jurídico<sup>44</sup>.

### 3.2. Os meios, os objectivos e os resultados

A realidade que se tem identificado como «Economia não Registada» pode reconhecer-se essencialmente, em cinco dimensões, assinalados pela OCDE e mencionados nos estudos de CARLOS PIMENTA<sup>45</sup> e de ÓSCAR AFONSO e NUNO GONÇALVES<sup>46</sup>, estruturando-se hierarquicamente em: «Economia ilegal», preenchendo o conceito qualquer actividade que seja ilegal, e não caiba noutra categoria porque os bens ou produtos sejam ilegais (drogas, armas) ou porque os seus produtores não tenham autorização legal para os produzir e comercializar (produtos contrafeitos, actividades exercidas por indivíduos ou empresas não autorizados ou licenciados); «Economia subterrânea», principalmente caracterizada por actividades de fraude e evasão fiscal, através da produção de bens ou serviços legais, intencionalmente não declaradas, para evitar, total ou parcialmente, de modo a evitar o pagamento de taxas ou impostos e o cumprimento de normas legais (como, por exemplo, tabelas salariais, de regras ambientes, de segurança e saúde no trabalho); «Economia informal», se se tratar de actividade que não preencha nenhuma das anteriores categorias e a justificação das respectivas actividades seja a existência de estratégias profissionais que garantam a sobrevivência de quem as pratica (sem uma deliberada intenção de se subtrair aos deveres fiscais); «Economia de auto-consumo» é caracterizada pela produção de bens ou serviços com o objectivo de serem consumidos por quem os produz; e a «produção não considerada ou subcoberta», que se traduz nas falhas estatísticas, ou seja, as actividades produtivas que em condições normais seriam consideradas na contabilidade nacional, mas na prática não o são, devido a défices ou lapsos estatísticos que se devem à não cobertura total das empresas existentes

<sup>44</sup> Pena única aplicada por vários crimes em relação de concurso efectivo – punível diversamente do cúmulo material – em que a moldura penal abstracta tem como limite máximo a soma das penas parcelares e como limite a pena parcelar mais elevada (arts. 77.º e 78.º do CPen).

<sup>45</sup> *Esboço de quantificação da fraude em Portugal*, Edições Húmus e OBEGEF, Fevereiro, 2009 (e-book: [www.gestaodefraude.eu/images/gf\\_upload/wp003.pdf](http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp003.pdf)).

<sup>46</sup> *Economia não registada em Portugal*, Edições Húmus e OBEGEF, Fevereiro, 2009 (e-book: [http://www.gestaodefraude.eu/images/gf\\_upload/wp004.pdf](http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp004.pdf)).

(falhas na fiscalização) ou à não cobertura total de monitorização da actividade das empresas.

É sabido que o incremento da «Economia não registada» tem como fundamento principal o nível excessivo dos impostos directos e indirectos e de contribuições e taxas devidas à Segurança Social e outros organismos empresariais públicos e da Administração Central, Regional ou Local. Ou, dito de outra forma, será porventura uma representação comunitária (realista) de não correspondência entre o nível de sacrifício fiscal-tributário da população e os benefícios auferidos com a prestação dos serviços públicos básicos universais (de prestação de cuidados de saúde, educação, de segurança social, de rede viária e de ordenamento do território, e de administração da Justiça), recentemente degradados a um ritmo acelerado, que potencia os elevados (e alarmantes) índices de «ENR»<sup>47</sup>.

Por outro lado, a corrupção tem como ingredientes essenciais, a existência de sobre-burocracia e de níveis pouco justos de remuneração de funcionários que ocupam posições susceptíveis de práticas corruptivas.

O diagnóstico da «Fraude e Corrupção» no nosso País pode não estar ainda definitivamente desenhado, mas estamos em crer que este quadro de tentativa de explicação pode auxiliar algo na procura de um mais rigoroso e detalhado perfil dos problemas.

A quantificação da Economia não Registada no nosso País tem sido uma tarefa insistentemente prosseguida pelo OBEGEF, que tem efectuado inestimáveis estudos de contabilização dessa realidade, chegando a conclusões que situam em 24,8% a sua incidência no PIB nacional, relativamente a 2010<sup>48</sup>: 32.183 milhões de Euros/129 772 milhões de Euros. Por seu lado, apesar de não existirem estudos conhecidos de quantificação do impacto da corrupção no PIB nacional, há um indicador europeu dos custos de corrupção no PIB europeu, de acordo com o qual se estima a sua incidência na EU em 120 mil milhões de Euros/ano, cifra que se aproxima de 1% do PIB europeu.

---

<sup>47</sup> A situação não é nova, sendo frequentemente recenseada na literatura nacional, de que nos limitamos a recordar um trecho da novela de Camilo Castelo Branco, *A Queda dum Anjo*, «- E, portanto, os tributos (...) são necessários ao Estado como a água aos milhos. Ora agora, que há muito quem bebe o suor do povo, isso há; e aqueles que deveriam ser bem pagos são os que menos comem da fazenda nacional. Aqui estou eu, que sou um funcionário indispensável à Pátria, e receberia cento e noventa réis por dia, se não trouxesse rebatidos seis recibos a trinta e seis por cento, de modo que venho a receber seis e cinco. Que país!...».

<sup>48</sup> Cfr., NUNO GONÇALVES E ÓSCAR AFONSO (OBEGEF / FEP), «A Economia não Registada. Actualização do Índice para Portugal» (2011), e-document, p. 13: ([http://www.gestaodefraude.eu/images/gf\\_upload/ENR\\_AI%202010.pdf](http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/ENR_AI%202010.pdf)).

No que toca ao sistema de controlo judiciário da criminalidade económico-financeira, cremos que o quadro é muito decepcionante: processos e “mega-processos” arrastando-se em ritmos lentíssimos, de acordo com expedientes processuais legalmente consentidos – recursos, arguições de nulidades e esclarecimentos, reclamações, recursos para o Tribunal Constitucional –, que fazem retardar a decisão final e definitiva, muitas vezes tão distanciada da data dos factos que perde qualquer eficácia dissuasora (quando a pretenda ter) e virtualmente desajustada à realidade actual dos próprios envolvidos; procedimentos ruinosos, do ponto de vista do cálculo financeiro, pelo extraordinário dispêndio de meios na própria investigação, nos actos de logísticos de apoio e de secretaria, na realização de diligências e seu adiamento ou desdobramento, culminando em resultados surpreendentes.

Pensa-se que um tal estado de coisas poderá ser modificado, com a introdução de alguns aspectos metodológicos, que eventualmente, poderiam potenciar o funcionamento do sistema.

A adopção de «boas práticas» na abordagem investigatória da criminalidade económico-financeira, poderia passar por exercícios de “*Benchmarking*”, em que – sob o enquadramento, formal ou informal, do Ministério Público – magistrados, agentes de polícia criminal, especialistas do NAT<sup>49</sup>, peritos, elementos de entidades coadjuvantes, fornecessem os seus contributos de experiências bem sucedidas, a fim de serem confrontadas, melhoradas e replicadas.

Há um aspecto particular em que pode investir seguramente mais, no que toca à análise da relevância da denúncia da criminalidade económico-financeira. Parece-nos ser desejável o estabelecimento de um sistema de **notação qualitativa (informativa)** da notícia de crime – a assumir pela(s) hierarquia(s) do Ministério Público, em termos a definir<sup>50</sup> –, por níveis, em

<sup>49</sup> Acrónimo de «Núcleo de Assessoria Técnica», organismo que se encontra previsto no art. 49.º do EMP, tendo sido criado pela Lei n.º 1/97, de 16-01, na qualidade de serviço, na dependência orgânica da Procuradoria-Geral da República. Goza de autonomia técnico-científica, e tem como missão exercer funções de assessoria e consultoria técnica em matérias de natureza económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários. No âmbito da sua missão, em termos práticos, o NAT desenvolve essencialmente três funções. Em primeiro lugar, a de assessoria: apoiar os magistrados do Ministério Público, no cumprimento de determinadas tarefas ou na tomada de determinadas decisões; em segundo lugar, a de consultoria: contribuir para a implementação de novos procedimentos e boas práticas investigatórias, através da formulação de diagnósticos e de proposta de soluções para resolver necessidades específicas; por último, a função de “consultor técnico”, nos termos da lei do processo.

<sup>50</sup> Conquanto as respectivas competências e atribuições no âmbito da coordenação e coordenação da investigação do fenómeno do crime económico-financeiro e organizado estejam implicitamente cometidas ao DCIAP, poderá, porventura, a este respeito, colocar-se a questão da necessidade da própria revisão da orgânica estatutária do Ministério Público, em que se possa debater a institucionalização de uma estrutura que funcionasse como *Vice-Procuradoria Geral* destinada à articulação das estratégias de combate à criminalidade económico-financeira.

função da natureza da fonte de informação, da gravidade do conteúdo e do grau de probabilidade de confirmação do mesmo.

Um tal sistema de notação, funcionaria na dependência do Ministério Público, e classificaria a informação recebida, em função da entidade (p.ex., Tribunal de Contas, Tribunais Administrativos e Fiscais, Tribunais de recurso, Tribunais comuns, entidades de serviço de Inspeção da Administração, entidades de supervisão e regulação, associações profissionais, outras entidades públicas ou privadas, cidadãos), da gravidade objectiva da factualidade denunciada e do grau de probabilidade de confirmação da mesma (face a antecedentes e aos meios disponíveis), em resultado do que se graduaria a prioridade a atribuir à investigação a iniciar.

Reconhecemos que o rigor da mensurabilidade desta notação será questionável, já que comportaria sempre uma margem de subjectividade, para mais intervindo na sua atribuição diversos elementos com tais competências. Pensamos, no entanto, poder constituir instrumento de algum interesse, de forma a permitir a imediata planificação da investigação, a sua monitorização e acompanhamento e avaliar o seu resultado, assim possibilitando um sistema de auditoria permanente.

Outra das hipóteses admissíveis de qualificação técnica e estratégica de muitas das investigações, seria a constituição de uma «Pole» ou Grupo Integrado de Análise, Planificação e Monitorização dos processos, a nível regional – desde a fase de investigação à fase de julgamento –, congregando magistrados, elementos da PJ, especialistas do NAT e, eventualmente, de outros departamentos estaduais, que possibilitassem um auxílio, acompanhamento e avaliação aos magistrados titulares directamente envolvidos e em funções nos processos concretos.

No que concerne à concreta metodologia de intervenção investigatória no âmbito da criminalidade económico-financeira, trata-se de uma questão que vem sendo assaz debatida, sendo propostas diversas abordagens, de acordo com os sistemas jurídicos e institucionais de cada país. O problema vem sendo tratado em diversos fora e manuais, de modo diferenciado. Pretendemos fornecer, apenas, um modesto contributo para uma hipótese de proposição mais completa e abrangente que possa vir a ser equacionada.

Uma hipótese de qualificação da intervenção judiciária – com inquestionáveis reflexos a jusante – poderia assentar em alguns aspectos elementares, mas com alcance prático significativo. Seria, assim, a nosso ver, importantíssimo considerar:

- **«Conhecimento da Lei»:** o que parece ser uma banalidade redundante, não o será tanto, porventura, se considerarmos que a reduzida estabilidade legislativa (face às sucessivas e sistemáticas alterações legais e regulamen-

tares), por si só, dificulta a análise jurídica das situações; a dispersão, temporal e temática, de diplomas legislativos é outro aspecto a aumentar essa dificuldade; por outro lado, não se tratará, tão-só, de equacionar aspectos substantivos e adjectivos penais, como de convocar toda uma série de diplomas legislativos de origem comunitária, internacional, que disponham sobre matérias de natureza específica (*v.g.*, contabilística, financeira, bancária e de seguros, urbanística e de ordenamento do território, de mercado de valores mobiliários, etc.) relativamente às quais deva incidir a abordagem.

Naturalmente que não se pretende que os operadores sejam omniscientes, no tocante ao conhecimento compreensivo dos diplomas legais nacionais – muitas vezes precipitados em regulamentos sectoriais apenas dominados por peritos –, e dos instrumentos normativos internacionais e comunitários. Apenas se alude a esta preocupação, no sentido de os sensibilizar para procurarem soluções, algumas vezes previstas normativamente, mas porventura não recordadas, já pela escassa necessidade de aplicação, já pela novidade da disciplina em causa.

- **«Diagnóstico do caso»:** trata-se de estabelecer a identificação dos contornos do caso, a sua potencial relevância jurídico-penal e plausibilidade/probabilidade de comprovação judicial – cumprindo qualificar as realidades tipológicas que possam estar em causa – e delimitar as propostas de abordagem investigatória; intercederá, aqui, naturalmente, uma avaliação do investimento necessário a fazer, em função dos meios materiais e dos recursos técnicos e humanos disponíveis, com vista à atribuição da prioridade de intervenção a conferir ao caso.
- **«Planificação da intervenção processual»** (de acordo com o diagnóstico): esta fase visa o estabelecimento do plano de investigação propriamente dito, em que se torna necessária uma articulação entre Ministério Público, Polícia Judiciária ou outras entidades coadjuvantes na investigação (sejam ou não Órgãos de Polícia Criminal), no sentido de planear a necessidade, a conveniência e a oportunidade das diligências de investigação a empreender, bem como assentar na distribuição das correspondentes tarefas.
- **«Execução das acções planificadas»:** a realização prática das diligências que foram previamente definidas, a avaliação dos seus resultados e a ponderação da necessidade de corrigir, complementar ou reorientar a própria investigação.

### **3.3. A corrupção como fenómeno particular: padrões de segurança e qualidade do controlo das práticas corruptivas**

O nível de ameaça à estabilidade, segurança e autonomia dos Estados democráticos imposto pela criminalidade económico-financeira e organizada representa um desafio de magnitude inédita e de desenvolvimento imprevisível. As formas criminosas de atentar contra o Estado de Direito passaram a situar-se, consciente ou inadvertidamente, no coração do sistema político e legislativo, alojando-se nos mecanismos de contratação pública, das parcerias público-privadas, do *lobbying* dissimulado, do tráfico de influência, assim impregnando a textura das instâncias decisórias, sequestrando a autonomia democrática dos povos.

As próprias opções normativas sobre o enquadramento do fenómeno da corrupção, vêm sendo adoptadas de forma não coerente nem integrada, através da aprovação de sucessivas respostas para satisfação de circunstanciais clamores sócio-mediáticos, como, p. ex., os “pacotes anti-corrupção”<sup>51</sup>, o que é indutor da falta de estabilidade de reflexão sobre os princípios rectores neste domínio, por parte do legislador, deixando a suspeita de se tratar de medidas aprovadas sob a pressão dos factos e do clamor sócio-mediático, numa emergência de autêntica “política criminal à flor da pele”, como COSTA ANDRADE já lembrou a outro propósito.

Pensamos, por isso, ser pertinente, neste passo, convocar a reflexão sobre a necessidade (ou oportunidade) da adopção de um conceito estratégico de prevenção e combate à criminalidade económico-financeira e organizada, enquadrada na tentativa europeia que emergiu do Conselho da União Europeia de 4 e 5 de Novembro de 2004 – que acolheu as conclusões do Seminário sobre o Crime Organizado de Haia, de 10 e 11 de Junho de 2004 –, e sobre o qual a Comissão forneceu já o seu contributo através da Comunicação Com(2005) 232, de 02-06-2005 (e seus três anexos). Como se reconhece nesta Comunicação da Comissão, «A elaboração de um conceito estratégico para combater a criminalidade organizada é uma tarefa difícil, pois a própria noção de criminalidade organizada continua a ser complexa, apesar das anteriores tentativas para definir “organização criminosa”», e, mais adiante «As medidas propostas no presente contexto podem, portanto, abranger infracções não relacionadas ou não exclusivamente relacionadas com a criminalidade organizada».

---

<sup>51</sup> De referir, a este respeito, a título exemplificativo, a necessidade sentida pelo legislador de vir “rectificar” o «pacote anti-corrupção» de 2010 (pelas Leis n.ºs 32/2010, de 02-09, 40/2010 e 41/2010, de 03-09), através da Lei n.º 4/2011, de 16-02.

O que pensamos é que, a nível interno, seria oportuno proceder a uma reflexão sobre a necessidade de reformular e reconfigurar o suporte legal dos instrumentos de prevenção e combate ao crime económico-financeiro e organizado, considerando as actuais exigências de actualização das disciplinas sectoriais de algumas actividades que os potenciam e o regime processual atinente a essas realidades, bem como a adequação às directivas de âmbito institucional europeu.

Em finais de Maio de 2006, o GRECO (Grupos de Estados Contra a Corrupção) no âmbito do Conselho da Europa, tornou público o seu segundo relatório de avaliação da situação de Portugal em matéria de corrupção e de combate ao crime económico em geral. Este relatório é bastante crítico para com a ausência de medidas eficazes de prevenção e combate ao crime económico-financeiro em Portugal, formulando um diagnóstico muito pouco favorável. Refere-se nesse relatório que desde 2002, as autoridades policiais desencadearam 1521 investigações de casos de corrupção, tendo completado 407. No entanto, o número de apreensões e de somas envolvidas foi mínimo. No ano de 2005 não se verificou um único caso de confisco de bens ilicitamente obtidos pela prática de crimes de natureza económica ou financeira.

Procurando explicar este facto, os relatores concluíram que as investigações relativas a esses tipos de crimes foram muitas vezes abandonadas por falta de recursos ou atrasadas devido a falta de coordenação e de adequada comunicação entre entidades públicas e privadas. Apesar dos poderes legalmente estabelecidos quanto ao acesso a elementos de natureza bancária e fiscal, estes chegaram muitas vezes demasiado tarde. Por outro lado, a investigação sobre os bens suspeitos de terem proveniência ilícita, não foi levada a cabo de forma sistemática por falta de recursos e por não ser considerada uma prioridade.

Os casos recentemente conhecidos de condutas indevidas em diversas instituições financeiras nacionais, vieram revelar, não sem algum espanto, que alguns dos procedimentos e expedientes utilizados para defraudar o património dos próprios bancos e dos seus clientes, não tinham tutela penal – p. ex., não se encontram tipificadas como crime específico, condutas como a de falsificação de balanços –, e, nalguns casos, nem sequer contra-ordenacional. Tal situação poderá ter emergido de uma (errada) suposição de suficiência da actividade das entidades de Regulação e Supervisão do sector financeiro e bancário, que se mostrou não ser infalível.

Na consideração do que possa constituir um (eventual) contributo do sistema judiciário relativamente ao modelo de prevenção e combate da corrupção, convém lembrar que, ao lado da intervenção penal, propriamente dita, outros campos há em que a mesma se pode analisar. Referimo-nos, p. ex.,

ao que ocorre no âmbito insolvencial(/falencial), nos litígios societários, nas causas comuns de exercitação da responsabilidade civil ou comercial, em que podem surpreender-se refrações de alguns fenómenos de fraude e de corrupção. Não será sobre eles que iremos, no entanto, fazer incidir a nossa preocupação.

Também no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas e na jurisdição administrativa e tributária podem surpreender-se incidências diversas de fenómenos de fraude e corrupção, a que importaria dar adequada sequência. Essa não tem sido a prática usual, já pela compartimentação das áreas de jurisdição especializada, já pela tradicional clivagem e segregação das mesmas, sem se lograr encontrar uma instância eficiente de articulação entre todas, sendo certo que propendemos a considerar o Ministério Público como a entidade melhor posicionada, estatutária e pragmaticamente, para assumir e desenvolver tal actividade.

A nossa atenção versa, todavia, sobre o âmbito da intervenção penal do aparelho judiciário, numa dimensão especialmente vocacionada para a repressão da criminalidade económico-financeira.

Esta preocupação, no entanto, não pode deixar de exigir a complementaridade de actuação entre as instituições de Supervisão e de Regulação nos sectores financeiro e bancário, no sector de seguros, do mercado de valores imobiliário e, no que concerne às incidências dos fenómenos corruptivos propriamente ditos, as entidades e departamentos inspectivos e de auditoria e avaliação da Administração (os serviços de Inspecção) – enquanto intervenientes em momentos de prevenção dos fenómenos da criminalidade económico-financeira – com o Ministério Público e a Polícia, enquanto actores intervenientes num momento, a jusante, de investigação, esclarecimento e sancionamento das condutas.

Sobre estas questões, gostaríamos de salientar que, pese embora toda a bondade de intenções, por banda do Conselho de Prevenção da Corrupção, na obrigatoriedade de implementação de planos de prevenção de riscos de corrupção, nos departamentos e serviços públicos, da Administração Central, Regional e Local, no sector empresarial do Estado e noutros departamentos equiparados, receamos que os mesmos não passem de obrigação meramente burocrática, sem sequência de aplicabilidade e eficácia, pelo que seria curial empreender um exercício de avaliação dos seus resultados, a fim de se determinar da sua adequação ou da necessidade da sua reformulação.

Face à ausência de actividades credíveis de fiscalização e de controlo (por banda das instituições originariamente vocacionadas para tal), os níveis de corrupção – apesar de toda a temeridade da afirmação, por se tratar de «cifras negras» e de dados não conhecidos em toda a sua dimensão – não têm dimi-

nuído sensivelmente<sup>52</sup>. O défice de actividade fiscalizadora e inspectiva por parte do Estado ou de agências encarregadas de tais finalidades, é um dado que nos parece evidente, o que igualmente contribui para um incremento (ou até incentivo) de actividades delituosas no âmbito económico-financeiro.

No plano da prevenção<sup>53</sup>, muitas das abordagens passariam pela intensificação dos mecanismos de fiscalização do sistema bancários e financeiro e do mercado de valores, a possibilidade de “congelamento” administrativo de valores cujo fluxo pudesse concitar a suspeita fundada de proveniência ilícita, sem prejuízo da sua imediata comunicação aos órgãos de regulação e investigação criminal.

O reforço das competências (de meios e de quadros) da Unidade de Informação Financeira da PJ e a intensificação da sua actividade poderá ser, igualmente, uma forma de potenciar o papel preventivo, demandando o regime legal das acções de prevenção, consagrado na Lei n.º 36/94, de 29-09, de adequada revisão e actualização, devendo estender-se, porventura de forma sistemática, às condutas preparatórias de contratos públicos de determinada natureza e a partir de certo valor<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Portugal mantinha, em Novembro de 2011, o 32.º lugar no ranking da percepção da corrupção da organização *Transparency and Integrity*, desde 2009.

<sup>53</sup> Relativamente ao domínio da corrupção, há que reconhecer o esforço empreendido na apresentação de Planos de prevenção do fenómeno, por parte dos organismos da Administração Pública e do sector empresarial do Estado, no âmbito das funções do Conselho de Prevenção da Corrupção (art. 2.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 54/2008, de 04-09). Em contrapartida, porém, alguns mecanismos de pretensa simplificação e desburocratização – apresentados como instrumentos emblemáticos no combate à corrupção –, como o programa *Simplex*, a «empresa na hora», desnecessidade de autorizações e licenciamentos de certas actividades e outros, podem volver-se em mecanismos utilizados pela criminalidade económico-financeira e organizada. Sem prejuízo do seu mérito – até salientado por instâncias internacionais – cremos que o impacto da sua eficácia no tecido económico e empresarial propriamente dito, é marginal. Pode servir para algumas finalidades de sectores de pouco valor acrescentado, de cariz meramente especulativo, ou para operações de favorecimento fiscal, mas não, essencialmente, para finalidades de empreendedorismo sério, com planos de investimento a médio ou longo prazo.

<sup>54</sup> P. ex., no âmbito da celebração de contratos de «Parcerias Público-Privadas». Estas são definidas no art. 2.º, n.º 1 do Dec.-Lei n.º 86/2003, de 26-04, como «(...) o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado». Em rigor, mecanismos como as parcerias público-privadas deveriam ter implícito um juízo de a sua virtualmente maior eficiência financeira justificar o abandono de alternativas de financiamento público convencional. Não só não estamos certos da validade científica desta asserção nos múltiplos casos conhecidos, como exprimimos as maiores dúvidas acerca da qualidade técnica e financeira dos projectos, e da sua monitorização e avaliação, bem como sobre a exigência do escrupuloso cumprimento dos cadernos de encargos correspondentes. Sublinhe-se que, entre nós, cálculo dos encargos financeiros das parcerias público-privadas – que, supostamente, deveriam demonstrar-se como alternativas preferíveis aos mecanismos de financiamento público tradicional – são susceptíveis de ultrapassar os 55 mil milhões de Euros nos próximos 40 anos. No seu livro *Como o Estado gasta o nosso dinheiro* (Editora Caderno, 2010), o juiz Conselheiro CARLOS MORENO revela que das cem auditorias a contratos de empreitada e parcerias público-privadas que avaliou no Tribunal de Contas, só numa delas concluiu não ter havido uma gestão ruínosa.

Uma maior coordenação das respectivas actividades e do trabalho combinado das diversas entidades públicas com funções inspectivas e de regulação em diversas áreas – Inspecção Tributária e de Finanças, de Seguros, Supervisão bancária (Banco de Portugal), Inspecção da Segurança Social – poderá contribuir também, de forma relevante, para a prevenção das fenomenologias da criminalidade económico-financeira<sup>55</sup>.

Mas também no lado da repressão e do combate a estes fenómenos, algo pode ser melhorado, no plano do quadro legislativo aplicável.

À imagem de alguns diplomas de idêntico cariz noutros sistemas jurídicos<sup>56</sup>, é igualmente concebível que algumas condutas actualmente não puníveis, como a falsificação de balanços – ou que o são apenas acessoriamente, ou a título contra-ordenacional –, pudessem passar a ser (neo)criminalizadas. Relativamente a outras – já actualmente criminalizadas –, a ser agravada a sua punibilidade.

Por outro lado, no âmbito adjectivo, seria, quanto a nós, pertinente refundir e dotar de maior coerência e continuidade os regimes que contemplam as acções de prevenção, os meios de investigação especial (como a recolha de som e imagem e outros meios de investigação encoberta), a derrogação de regimes de segredo profissional, o regime de perda ampliada de bens, de direito premial<sup>57</sup>, de protecção de intervenientes processuais, entre outras matérias, enfim, todo um regime jurídico integrado e coerente, preordenado

---

Cfr. também, para uma abordagem ampla sobre a temática, *A Escolha do Parceiro Privado nas Parcerias Público-Privadas*, DIOGO DUARTE DE CAMPOS, Almedina, Coimbra, 2010.

<sup>55</sup> Estamos cientes de que todas estas tarefas comportam uma magnitude considerável, estando, alias, persuadidos de que só uma atitude combinada de vários Estados a nível regional (ou pluri-continental) poderia surtir efeitos mais significativos. Enquanto se não operar uma real unificação e convergência de regimes fiscais, aduaneiros e de sensível limitação ou supressão de "zonas francas", *off-shores* ou outros tipos de "Paraísos Fiscais" (apenas justificáveis enquanto factores de compensação de assimetrias económicas ou comerciais, e não como instrumentos de evasão ou fraude fiscal), será muito difícil conduzir uma política bem sucedida no combate ao crime económico-financeiro e organizado.

<sup>56</sup> Entre nós, pode recordar-se, a este respeito, o Projecto de Lei n.º 361/X - Prevenção da criminalidade económica e financeira (que instituiu o Programa Nacional de prevenção da criminalidade económica e financeira), apresentado pelo PCP em Fevereiro de 2007, o qual, apesar da sua intencionalidade, nos parece(ia) pouco ambicioso.

<sup>57</sup> É, por isso, natural, que as hipóteses de direito premial vigentes se circunscrevam, no fundo, às realidades criminais que se integram na criminalidade organizada e económico-financeira: art. 299.º, n.º 4 do CPen (associação criminosa), art. 2.º, n.º 5 da Lei n.º 52/2003, de 22-08 (organizações terroristas), art. 87.º, n.º 3 da Lei n.º 5/2006, de 23-03 (Lei das Armas), art. 31.º do Dec.-Lei n.º 15/93, de 22-01 (Lei da Droga), artigos 374.º-B (corrupção), 345.º (cláusula de atenuação especial relativamente a diversos crimes contra a segurança do Estado), 368.º-A, n.º 9 (branqueamento) do CPen, art. 19.º-A da Lei n.º 34/87, de 16-07 (Lei de responsabilidade de titulares de cargos políticos e públicos), art. 13.º da Lei n.º 50/2007, de 31-08 (corrupção desportiva), art. 5.º da Lei n.º 20/2008, de 21-04 (corrupção no comércio internacional e na actividade privada). Também aqui se detectam diversas incongruências na selecção dos tipos que merecem tratamento premial – e correspondente exclusão de outros que, porventura de forma idêntica, o justificariam – além das discrepâncias no tocante à sua concreta conformação.

a disciplinar especificamente os domínios da criminalidade económico-financeira.

Assumirão especial relevo, neste contexto, os mecanismos do confisco ou da perda de vantagens e de bens derivados da prática do crime ou de «actividade criminosa». Torna-se, pois, crucial a (re)definição das *estratégias patrimoniais ou financeiras* de combate à criminalidade económico-financeira e organizada. De um ponto de vista comparatístico, são concebíveis diversas estratégias neste âmbito<sup>58</sup>. Entre nós, acham-se previstos de acordo com as configurações seguintes: o mecanismo de perda de instrumentos e de produtos ou de perda de vantagens do crime (artigos 109.º-110.º e 111.º-112.º do CPen, respectivamente), o confisco ou perda ampliada de [valor de] bens, regulado nos artigos 7.º a 12.º da Lei n.º 5/2002, a criminalização do branqueamento de vantagens ilícitas e a (anunciada) criminalização do enriquecimento injustificado<sup>59</sup>.

O instituto tem uma natureza discutível, defendendo-se que o Ministério Público não actua aí como titular da acção penal mas antes como representante de interesses fiscais ou de natureza similar. A verdade é que, materializando-se o pedido de liquidação num “enxerto”, em que se visa, não tributar um rendimento ou património subtraído à competente liquidação tributária – podendo até dar-se o caso de se encontrar regularmente declarado e tributado –, a sua natureza será mais a de um efeito penal, e não apenas administrativa-fiscal<sup>60</sup>, considerando que se assume como um efectivo confisco ou perda definitiva da parte do património incongruente com os rendimentos lícitos do agente.

São, no entanto, de ponderar as incisivas objecções formuladas por DAMIÃO DA CUNHA, no que respeita a determinados aspectos do instituto, *v. g.*, no que contende com a delimitação do património a considerar, com a definição do “valor” e não dos “bens” a declarar perdidos – o que só ocorrerá numa fase executiva – com a veste de parte interessada (e não de magis-

<sup>58</sup> No direito da *common law*, são conhecidos os procedimentos *in rem*, da *civil recovery* britânica – instituto paralelo ou sucedâneo do confisco penal (perda ampliada) – e do *civil forfeiture* – de origem norte-americana –, ambas admitindo padrões probatórios mais atenuados do que os exigidos para o estabelecimento da responsabilidade criminal, no âmbito de um processo penal, e distintos do critério da dúvida razoável *beyond any reasonable doubt*.

<sup>59</sup> Que pode vir a ser incriminado como crime de «mera suspeita» – em proposta próxima do projecto do PSD, cuja formulação pode encontrar óbices de inconstitucionalidade, por violação do princípio da ofensividade, e, ainda, por contender com o princípio da presunção de inocência – enquanto «crime de estado» – cuja anormal incongruência do património faz gerar a presunção de ilicitude do mesmo – ou como «crime de falsidade» – em que a infracção consistiria em não se declarar perante o Estado (todo) o património pessoal, podendo, no entanto, suprir-se a presunção de ilicitude com a demonstração da licitude da sua aquisição.

<sup>60</sup> Cfr., sobre o alcance e a natureza da intervenção do Ministério Público no âmbito do incidente de requerimento de perda de bens, DOMINGOS SÁ, «Objectos, perdimento e confisco», in *Maia Jurídica*, Ano III, N.º 2 – Julho-Dezembro, pp. 27-50.

trado) em que o Ministério Público intervém e com a conveniência de autonomização do processo conducente à perda, o qual, sendo feito em conjunto com o processo penal e ficando dependente da condenação, pode afectar o princípio de presunção de inocência do arguido<sup>61</sup>. E, mais recentemente, o aprofundamento da discussão com os contributos de PEDRO CAEIRO<sup>62</sup> e de JOÃO CONDE CORREIA<sup>63</sup>.

Em todo o caso, parece-nos que a natureza do instituto não deixará de assumir predominantemente características de uma consequência da condenação [por crime de catálogo] penal.

Se ao nível dos instrumentos legais, a sua existência pode suscitar algumas reservas de aperfeiçoamento ou harmonização, já ao nível das práticas, o seu ostensivo défice pode encontrar justificação na inexistência de instrumentos operacionais. Espera-se que a recente aprovação do diploma que criou o Gabinete de Recuperação de Activos e o Gabinete de Administração de Bens (a Lei n.º 45/2011, de 24-06), após a sua entrada em funções<sup>64</sup>, possa constituir um estímulo à efectividade das suas atribuições, sem esquecer, aqui, a imperiosa necessidade de uma atitude metodológica de recurso aos mecanismos de recuperação de activos, em que a investigação financeira e patrimonial – com vista à liquidação de perda de património ilicitamente adquirido (perda ampliada de bens) – se torne numa realidade padronizada de rotinas processuais.

Cumpre, agora, fazer referência breve à situação ocasionada com o hiato do sistema normativo de Definição de Prioridades de Política Criminal – que se encontra presentemente como que suspenso, face à não aprovação oportuna de diploma que sucedesse à Lei n.º 38/2009, de 20-07 (que vigorou no biénio 2009-2011) –, cujos anteriores diplomas consagravam o crime de corrupção como de prevenção e investigação prioritários (arts. 3.º, n.º 1, al. e) e 4.º, n.º 1, al. e)). Esta situação, que nos parece algo insólita, pode fazer relativizar a

<sup>61</sup> «Perda de Bens a favor do Estado – Artigos 7.º-12.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro – (Medidas de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira)», in *Medidas de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira*, CEJ-Coimbra Editora, 2004, pp. 121-164.

<sup>62</sup> «Sentido e Função do Instituto de Perda de Vantagens relacionadas com o Crime no confronto com outros Meios de Prevenção da Criminalidade Reditícia (em Especial, os Procedimentos de Confisco *In Rem* e a Criminalização do Enriquecimento “Ilícito”)», *RPCC*, Ano 21, Fasc. 2.º - Abril-Junho 2011, pp. 267-321

<sup>63</sup> *Da proibição do Confisco à Perda Alargada*, INCM-PGR, Lisboa, 2012. Segundo o Autor, o confisco, que tradicionalmente era visto como uma ilegítima forma de agressão ao património (à «fazenda») dos súbditos, passou a ser encarado como instrumento essencial para a afirmação do primado da Lei, da própria sustentabilidade do Estado de Direito, e para o aprofundamento da igualdade de oportunidades dos cidadãos.

<sup>64</sup> Cujas prioridades, para o reforço dos instrumentos de combate ao crime organizado e à corrupção, foi, de resto, reconhecida através da Resolução da A. R. n.º 163/2011, pub. in DR I Série, de 29-11-2011.

importância atribuída aos esforços conjugados das políticas e das iniciativas públicas tendentes à prevenção e combate a tal realidade.

É um dado consensual apontar-se o crime de corrupção como o lugar de encontro entre os «senhores das nossas instituições que cometem crimes» (*white-collars*) e os senhores do crime organizado, os quais podem encontrar-se em processo gradual de metamorfose de “delinquentes” para senhores da economia, da finança e da política, enfim, das estruturas de poder efectivo nas sociedades contemporâneas. Nessa conformidade, é comum apontar-se para a corrupção, na sua acepção activa, como expressão da criminalidade organizada, e, na sua vertente passiva, como emanção do crime de colarinho branco, enquanto afloramento da criminalidade económico-financeira<sup>65</sup>.

O chamado «pacote anti-corrupção» de 2010 ou a «reforma legislativa em matéria de Corrupção, de 2010», empreendida pelas Leis n.ºs 32/2010, de 02-09 e 41/2010, de 03-09 (e “rectificada” através da Lei n.º 4/2011, de 16-02) não importou modificações de princípio ou de ordem estrutural no sistema punitivo da Corrupção.

O crime de corrupção comum codificado, ou de agentes-“funcionários”, permanece um tipo de ilícito com fisionomia bifronte (corrupção activa e passiva), excluindo, por outro lado, a estrutura de «participação necessária».

A propósito da qualidade do agente-“funcionário”, convirá salientar que a expansão do conceito de *funcionário para efeitos da lei penal*, e especialmente no que concerne aos crimes dos artigos 372.º a 374.º do CPen – concretamente os tipos penais que prevêm a corrupção – é um processo correlato da privatização da Administração Pública, da concessão de serviços públicos e da privatização dos vínculos laborais (de emprego público?) dos trabalhadores que exercem funções públicas, sobretudo após a eliminação dos conceitos de «funcionário civil» e de «agente administrativo», pelos Regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovados pela Lei n.º 12-A/2008, de 27-02, e pelo Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11-09 (Anexo I)<sup>66</sup>.

A corrupção activa continua a ser perspectivada como crime comum e a corrupção passiva como crime específico.

Sucedo que, com alguma surpresa, o legislador que interveio em 2010, converteu em crime transversal do sistema sancionatório da corrupção, um

<sup>65</sup> Cfr., neste sentido, por todos, CLÁUDIA CRUZ SANTOS, «Considerações introdutórias (ou algumas reflexões suscitadas pela “expansão” das normas penais sobre corrupção)», in *A Corrupção – Reflexões (a Partir da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência) Sobre o Seu Regime Jurídico-Criminal em Expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 26.

<sup>66</sup> Cfr. JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, «Funcionário/Função Pública e Direito Penal – Equívocos jurisprudenciais, legislativos e doutrinários», *RPCC*, Ano 19.º, N.º 1 - Janeiro-Março 2009, p. 93.

tipo de ilícito que não tem, sequer, tal designação, antes tendo preferido chamar ao crime agora elencado no art. 372.º do CPen, «recebimento/oferta/promessa indevidos de vantagens». Trata-se da também chamada «corrupção sem (demonstração do) acto pretendido», tipificando-se no n.º 1 (do art. 372.º) a forma passiva, e no n.º 2 a forma activa. Com efeito, entendemos que, após a «Reforma legislativa da corrupção de 2010, o crime matricial passa a ser o do art. 372.º do CPen, encerrando um perfil fenomenológico que nos parece traduzir um comportamento de perigo abstracto. E exprime a pretensão de esconjurar todas as hipóteses de envolvimento do funcionário na criação de um ambiente relacional deontológica ou estatutariamente indesejável – e só devido a essa especial qualidade, e não por se demonstrar outra qualquer espécie de relacionamento existente entre ofertante e funcionário – enquanto modalidade de actuação imediatamente desvaliosa do funcionário.

Como é sabido, já perante a versão originária do Código Penal, ALMEIDA COSTA<sup>67</sup> entendia que, mesmo não se podendo fazer prova do exacto acto ou omissão que seria objecto da «transacção» ou do «pacto de corrupção», se, da análise de todos os elementos que acompanhavam a oferta ou solicitação resultasse que as mesmas eram unicamente devidas ao exercício do cargo do funcionário, deveria considerar-se a conduta punível de acordo com a previsão de corrupção para acto lícito.

Após a alteração introduzida ao arts. 373.º, n.º 2 do CPen pela Lei n.º 108/2001, de 28-11, o legislador pretendeu clarificar essa mesma possibilidade de interpretação<sup>68</sup>, plasmando um tipo de crime com o recorte do actual art. 372.º.

Pensamos, por isso, ter-se reforçado a sugestão já avançada por CLÁUDIA CRUZ SANTOS, perante a redacção do art. 373.º, n.º 2 do CPen operada pela Lei n.º 108/2001, no sentido de que seria esse o tipo legal básico, a «norma-base» ou norma-fundamental de todos os tipos de corrupção de agentes públicos, assumindo-se a corrupção própria (e imprópria) como tipos qualificados<sup>69</sup>. Pronunciando-se sobre a questão, mas num outro ângulo de incidência, mais preocupado com uma refração de índole probatória das

<sup>67</sup> *Sobre o Crime de Corrupção*, Separata do Número especial do BFDUC – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Eduardo Correia, Coimbra, 1987, pp. 124 e 125.

<sup>68</sup> Cfr. sobre os termos da evolução legislativa, CLÁUDIA CRUZ SANTOS, «A Corrupção (da luta contra o crime na intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador)», *Liber discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra Ed. Coimbra, 2003, p. 963 e ss.

<sup>69</sup> Sobre a questão, e também registando as deficiências e incoerências entre o regime punitivo da corrupção de agentes funcionários (do Código Penal) e de titulares de cargos políticos e públicos (Lei n.º 34/87) impressas pelo «pacote sobre corrupção de 2010», cfr., JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção – Uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, Coimbra Ed., Coimbra, 2011, pp. 38 e ss e 86.

soluções substantivas, PAULO SOUSA MENDES defende poder concluir-se que «(...) a perseguição penal do recebimento e da oferta/promessa indevidos de vantagem não deve, na prática, substituir a aplicação dos clássicos tipos de crimes de corrupção, como se fosse um atalho para se chegar à condenação dos culpados», defendendo a escrupulosa opção entre uns e outros, de acordo com a concreta prova produzida e segundo as relações de especialidade ou alternatividade<sup>70</sup>.

Ao lado deste tipo – que, como vimos, não é rigorosamente «novo» – subsistem os crimes de corrupção própria e imprópria, apesar de arrumados sistematicamente no quadro da vertente de actuação passiva e activa, que pressupõem a demonstração do acto (concreto) pretendido/prometido/oferecido.

Assim, a corrupção passiva própria (ou para acto ilícito) encontra-se prevista no art. 373.º, n.º 1 do CPen, enquanto a corrupção passiva imprópria (ou para acto lícito) está contemplada no n.º 2 desse preceito. Por seu turno, a corrupção activa própria está consagrada no art. 374.º, n.º 1 do CPen, ao passo que a corrupção activa imprópria vem prevista no n.º 2 dessa norma.

Esta é, sumariamente, a configuração actual do regime punitivo da corrupção comum ou «estadual».

---

<sup>70</sup> «Os novos crimes de recebimento e de oferta indevidos de vantagem», in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal* (org. Rui do Carmo e Helena Leitão), CEJ-Coimbra Ed., Coimbra, 2011, pp. 40 e 41.

## >> 4. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Pensamos ter recenseado – mais do que apontado soluções – alguns problemas jurídico-conceptuais atinentes aos desafios contemporâneos (e futuros) colocados pelas realidades da criminalidade económico-financeira, com que o legislador poderá preocupar-se, no sentido de dotar o ordenamento jurídico substantivo e adjectivo de um conjunto de princípios visando a sua reconfiguração normativa, dentro de uma lógica de maior coerência, agilidade e continuidade.

A extrema dificuldade, se não mesmo impossibilidade, de investigar determinadas realidades criminosas (v.g., delitos cometidos através de meios ou plataformas informáticas que, ou pela complexidade do seu *iter* ou do seu *modus*, ou, alternativamente, pelo desinteresse que o seu reduzido valor parcelar provoca nas vítimas e nos órgãos de investigação, numa lógica de mera eficiência económica, ou, ainda, relativamente a certas operações, como transacções financeiras cuja ausência de obrigatoriedade de registo de identificação dos reais operadores, torna inviável a ulterior reconstituição e comprovação do facto), deve suscitar o interesse e a necessidade de reforçar os meios de investigação. Mas, por outro lado, um tal desiderato será ineficaz ou inconsequente, se não se actuar a montante, no sentido de os fluxos monetários serem convenientemente regulados e registados (por forma a poderem ser consultados ou monitorizados em *real time* pelas autoridades de regulação e de investigação)<sup>71</sup>.

A centralidade do alcance da danosidade que os fenómenos da criminalidade económico-financeira e organizada infligem à ética, à integridade e ao equilíbrio do sistema económico-financeiro dos Estados e ao próprio ambiente empresarial e de negócios será, em nosso entender, motivo mais do que suficiente para concitar a atenção e preocupação do poder político para procurar novas soluções, de âmbito preventivo e repressivo em tais domínios.

Uma proposta de reconfiguração sistémico-normativa do ordenamento respeitante à criminalidade económico-financeira poderia, assim, passar pela opção de elaboração de um *diploma-quadro* que consagrasse a previsão de soluções específicas e comuns àquela realidade e à criminalidade organizada.

---

<sup>71</sup> Naturalmente que soluções virtualmente mais eficientes poderiam ser concebidas, como a supressão de zonas francas, de *off-shores*, de uma maior uniformização de regimes fiscais, de limitações ou proibições de utilização de instrumentos como a “empresa na hora” para certas finalidades, entre outras. Estamos, porém, cientes das dificuldades e custos de índole política – sustentadas em argumentação de cariz económico e financeiro (ou pseudo-económico e financeiro), que justificará a necessidade de existência desses instrumentos para o “dinamismo” empresarial e a livre iniciativa económica – que tais soluções implicariam no contexto actual.

Nele se estabeleceriam soluções de âmbito substantivo e de cariz adjectivo, nomeadamente quanto às regras especiais de imputação, à previsão da responsabilidade penal de entes colectivos, à incriminação complementar de condutas (actualmente não puníveis como crime) cuja necessidade de cobertura a título preventivo<sup>72</sup> se viesse a justificar, aos regimes de "direito premial", aos termos da admissibilidade dos meios de investigação encoberta<sup>73</sup>, às acções preventivas, às medidas especiais de investigação no tocante a sectores de actividade específicos (v.g., actividade bancária, financeira, fiscal, para-fiscal, notarial), às medidas especiais de protecção de intervenientes processuais, às consequências penais de natureza preventiva e repressiva (ao nível das penas acessórias), ao regime de perda ampliada de bens, aos mecanismos de recuperação de activos.

Claro que todas estas propostas de textura normativa, a acontecerem, carecem das correspondentes estruturas departamentais de investigação, perícia e julgamento, a conceber e dimensionar de forma adequada – no tocante a recursos humanos e materiais – à escala dos problemas, cujo exacto grau de incidência caberia, também, estudar e avaliar convenientemente.

Mas, esse, é já outro feixe de problemas, que transcende o propósito modesto do presente trabalho.

---

<sup>72</sup> Nomeadamente através da inclusão de alguns tipos de crimes de perigo abstracto (relativamente a condutas actualmente não puníveis como crime), ou agravando a punição de condutas já criminalizadas.

<sup>73</sup> Que se entende poderem abranger, além das acções encobertas *stricto sensu*, as interceptões de comunicações, a localização geográfica e a recolha de som e imagem (fotográfica e filmada) entre presentes.

## Bibliografia

- ALBUQUERQUE, PULO PINTO DE, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2010.
- ANDRADE, MANUEL DA COSTA, «“Bruscamente no verão passado”, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente», *RLJ*, N.ºs 3948 a 3951 - Janeiro a Agosto de 2008, pp. 134-151, 220-238, 262-284, 318-354, respectivamente, ed. ut Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
- ANDRADE, MANUEL DA COSTA - COSTA, JOSÉ DE FARIA, «Sobre a concepção e os princípios do direito Penal económico», *Revista de Direito e Economia*, 8 (1982), pp. 277-298 (ed. ut.: *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*. Vol. I, Problemas Gerais, IDPEE - Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 347-373).
- ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, «Branqueamento de capitais: reacção criminal», in: AA. VV., *Estudos de Direito Bancário*. Coimbra Editora, Coimbra, 1999.
- ASSUNÇÃO, MARIA LEONOR, «Do lugar onde o sol se levanta, um olhar sobre a criminalidade organizada», In *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- AA. VV., *Organizações Criminais. Uma introdução ao crime organizado*, JOSÉ MANUEL ANES (coord.), Universidade Lusíada Editora, 2011.
- AA. VV., *Medidas de Combate À Criminalidade Organizada e Económico-Financeira*, CEJ-Coimbra Editora, 2004.
- AA. VV., *Polícia e Justiça*, III Série, 2004, Número Especial Temático – Branqueamento de Capitais, pp. 69 a 82, Coimbra, Coimbra Editora.
- AA. VV., *As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Rui do Carmo e Helena Leitão (coord.), CEJ - Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- AA. VV., *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 Editora, Coimbra, 2009 (de THÁIS DE MELO, DÉBORA E BIDINO, CLÁUDIO e SANTOS, CLÁUDIA CRUZ).
- A Corrupção participada em Portugal - 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso, [Relatório final]: PGR/DCIAP - CIES-ISCTE (SOUSA, LUÍS de, org.)*, Lisboa, 2010.
- ANTUNES, MANUEL FERREIRA, *“Corrupção: Sobre o Sentido Estratégico da Investigação Criminal”*, Escola de Polícia Judiciária, Barro – Loures, 1989.

- BANDEIRA, GONÇALO N. C. SOPAS DE MELO, «O crime de “branqueamento” e a criminalidade organizada no ordenamento jurídico português», pp. 271-376, In, *Ciências Jurídicas – Civilísticas; Comparatísticas; Comunitárias; Criminais; Económicas; Empresariais; Filosóficas; Históricas; Políticas; Processuais*, AA.VV.; apresentação do Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Doutor A. CASTANHEIRA NEVES (Org.: GONÇALO SOPAS DE MELO BANDEIRA, ROGÉRIO MAGNUS VARELA GONÇALVES, FREDERICO VIANA RODRIGUES, Almedina, 2005, pp. 271-376).
- BRANDÃO, NUNO, *Branqueamento de Capitais: o Sistema Comunitário de Prevenção*, Col. Argumentum 11, Coimbra Ed., Coimbra, 2002.
- BRAVO, JORGE DOS REIS, «Criminalidade contemporânea e Discurso de Legalidade. Breve itinerário crítico sobre o quadro normativo de prevenção e combate à criminalidade organizada», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 8, Julho-Dezembro 2006, pp. 73-148.
- BORGES, ANSELMO, «O crime económico na perspectiva teológico-filosófica», *RPCC*, Ano 10, Fasc. 1.º - Janeiro - Março 2000, pp. 7-35.
- BUJÁN PÉREZ, CARLOS, MARTINEZ-, *Derecho Penal Económico y de la Empresa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- CABRAL, JORGE, “A Administração Pública e a Corrupção”, in Juan Olivé, (org.), “*Fraude y Corrupción en la Administración Pública*”, Universidad de Salamanca, Salamanca, 105 – 120, 2003.
- CAEIRO, PEDRO, «A Decisão-Quadro do Conselho, de 26 de Junho de 2001, e a relação entre a punição do branqueamento e o facto precedente: necessidade e oportunidade de uma reforma legislativa», *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, AA. VV., Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- , «Comentário do crime de tráfico de influência», *Comentário Conimbricense do Código Penal*, T III, Coimbra Editora, 2001.
- , «Sentido e Função do Instituto de Perda de Vantagens relacionadas com o Crime no confronto com outros Meios de Prevenção da Criminalidade Reditícia (em Especial, os Procedimentos de Confisco *In Rem* e a Criminalização do Enriquecimento “Ilícito”)», *RPCC*, Ano 21, Fasc. 2.º - Abril-Junho 2011, pp. 267-321.
- CAMPOS, ANTÓNIO, “*Reforma da Administração Pública: Dos Estereótipos à Viabilidade*”, in Luís Valadares Tavares, Abel Mateus, Francisco Sarsfield Cabral, (org.), “*Reformar Portugal – 17, Estratégias de Mudança*”, Oficina do Livro, Lisboa, pp. 169 – 194, 2002.
- CALADO, ANTÓNIO, «O Sigilo Fiscal – Especificidades processuais penais», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 8, Julho – Dezembro 2006, pp. 215-247.

- CARDOSO, EGÍDIO, «Empresas offshore. Curiosidades, casos e tipologias», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 4, Julho – Dezembro 2004, pp. 129-162.
- CANAS, VITALINO, *O Crime de Branqueamento: Regime de Prevenção e de Repressão*, Almedina, Coimbra, 2004.
- , «Branqueamento de Capitais». Noções elementares do Regime Jurídico de prevenção e repressão e evolução previsível, Separata de *Problemas Jurídicos da Droga e da Toxicodependência*, pp. 201 a 232, Coimbra Editora, Lisboa, 2004.
- CLUNY, ANTÓNIO, «O Ministério Público, O Estado de Direito Social e a nova criminalidade organizada - Novo modelo e estatuto», *Revista do Ministério Público*, Ano 18.º - Out-Dez, 1997, n.º 72, pp. 72-94.
- COSTA, ANTÓNIO M. DE ALMEIDA, *Sobre o Crime de Corrupção*, Almedina, Coimbra, 1987.
- , «Anotação ao art. 372.º e segs.», *Comentário Conimbricense do Código Penal*, T. III, Coimbra Editora, 1999.
- COSTA, JORGE, «O Branqueamento de Capitais e o financiamento do Terrorismo. Algumas notas sobre a experiência portuguesa», *Polícia e Justiça*, (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 6, Julho – Dezembro, 2005, pp. 189 a 205, Coimbra Editora, Coimbra.
- COSTA, JOSÉ DE FARIA, «Branqueamento de capitais (algumas reflexões à luz do direito penal e da política criminal)», *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXVIII, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (1992), pp. 59-86 (ed. ut.: *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*. Vol. II – Problemas Especiais, IDPEE - Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 301-320).
- , «O Fenómeno da Globalização e o Direito Penal Económico», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 9, n.º 34, Abril-Junho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- , *Direito Penal Económico*, Quarteto, Coimbra, 2003.
- CUNHA, JOSÉ MANUEL DAMIÃO DA, *O Ministério público e os órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal*, Ed. Universidade Católica, Porto, 1993.
- , *Perda de Bens a favor do Estado – Artigos 7.º-12.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro – (Medidas de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira)*, Centro de Estudos Judiciários, 2002, ed. ut. in *Medidas de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira*, Centro de Estudos Judiciários, CEJ - Coimbra Editora, Editora, 2004, pp. 121-164.

- , *O Conceito de Funcionário para Efeitos de Lei Penal e a “Privatização” da Administração Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
- , *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção: uma análise crítica às Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, «Para uma dogmática do direito penal secundário - um contributo para a reforma do direito penal económico e social português», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 116.º (1983-1984), pp. 263 ss., e ano 117.º 1984 -1985), pp. 7 e ss. (*ed. ut.: Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*. Vol. I, Problemas Gerais, IDPEE - Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 35-74).
- , «Crime de Corrupção – Tentativa», Parecer a pedido da Alta Autoridade contra a Corrupção, *Colectânea de Jurisprudência*, Ano XIII, T I, 1988, pp. 29-34.
- , «O Direito Penal na “Sociedade do Risco”», *Temas Básicos da Doutrina Penal - Sobre os Fundamentos da Doutrina Penal. Sobre a Doutrina geral do Crime*. Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 155-185.
- , «O papel do Direito Penal na Protecção das Gerações Futuras», in *Cahiers de Defense Sociale, Defense Sociale et Droit Penal pour La Protection Des Generations Futures, en Presence des Risques Nouveaux. Actes du XIVème Congrès International de Defense Sociale*. Lisboa, Portugal, 17-19 Mai 2002 - Centro Cultural de Belém, pp. 53-54 (também disponível em <http://www.defensesociale.org/revista2002/8.1.htm>).
- , «Criminalidade organizada: do fenómeno ao conceito jurídico-penal», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 71, Ano 16, Março-Abril de 2008, pp. 11-30.
- DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO – CAEIRO, PEDRO, «A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3935 – Ano 135.º (Novembro -Dezembro 2005), Coimbra Editora, pp. 70-89.
- DIAS, MARIA DO CARMO SILVA, *Comentário das Leis Penais Extravagantes* – 1.º vol. (ALBUQUERQUE, PAULO P. e BRANCO, JOSÉ coord.), Universidade Católica Editora, 2010 (Comentário à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho), pp. 709 e ss.
- DOGGART, CAROLINE, *Paraísos Fiscais* (3.ª Edição), Vida Económica, Porto, 2003.
- DUARTE, JORGE DIAS, «Branqueamento de Capitais e Favorecimento Pessoal», *Revista do Ministério Público*, Ano 23 – n.º 90, Abril - Junho 2002, pp. 167-177.

- , «Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro – Breve comentário aos novos regimes de segredo profissional e de perda de bens a favor do Estado», *Revista do Ministério Público*, Ano 23 – n.º 89, Janeiro-Março 2002, pp. 141-154.
- , *Branqueamento de Capitais. O Regime do D.L. 15/93, de 22 de Janeiro, e a Normativa Internacional*. Estudos e Monografias, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002.
- , «A Lei n.º 11/2004, de 27 de Março. O Novo Crime de Branqueamento de Capitais consagrado no artigo 368º-A do Código Penal», *Revista do Ministério Público*, Ano 25 - nº 98, Abril-Junho 2004, pp. 129-144.
- FERRAJOLI, LUIGI, «Criminalidade e globalização», *Revista do Ministério Público*, Ano 24 - n.º 96, Out.-Dez. 2003, pp. 7-20.
- , «Garantismo e Direito Penal», *Julgar – Número Especial 2008*, pp. 51-64.
- FERREIRA, EDUARDO VIEGAS – BAPTISTA, MARIA DE LURDES, «Práticas de corrupção na sociedade portuguesa contemporânea», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), II Série, N.ºs 3 e 4.
- FERREIRA, EDUARDO PAZ, «O branqueamento de capitais», in: AA. VV., *Estudos de Direito Bancário*. Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 303 e ss.
- FERNANDES, ANTÓNIO SCARANCE, «O equilíbrio entre a eficiência e o garantismo e o crime organizado», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 70, Ano 16, Janeiro - Fevereiro de 2008, pp. 229-268.
- FLORE, DANIEL, «L'incrimination de la corruption», *Les Dossiers de la Revue de Droit Penal et de Criminologie*, 4, La Charte.
- FONSECA, JORGE CARLOS, «Direitos, Liberdades e garantias individuais e os desafios impostos pelo combate à "criminalidade organizada" – Um périplo pelas reformas penais em curso em Cabo Verde, com curtas paragens em Almagro e Budapeste», in *Liber Discipulorum* para Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- FOLGADO, ANTÓNIO, «Cooperação internacional no combate ao Branqueamento de Capitais e ao financiamento do Terrorismo – Perspectivas», *Polícia e Justiça*, III Série, 2004, *Número Especial Temático – Branqueamento de Capitais*, pp. 69 a 82, Coimbra, Coimbra Editora.
- FRANCO, ALBERTO SILVA, «Globalização e criminalidade dos poderosos», *RPCC*, Ano 10 - Fasc. 2.º, Abril - Junho de 2000, pp. 183-228.
- GODINHO, JORGE A. FERNANDES, *Do Crime de Branqueamento de Capitais. Introdução e Tipicidade*, Almedina, Coimbra, 2001.
- , «Brandos costumes? O confisco penal com base na inversão do ónus da prova (Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, Artigos 1.º e 7.º a 12.º)», in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 1315-1363.

- GONÇALVES, NUNO – AFONSO, ÓSCAR (OBEGEF / FEP), «A Economia não Registada. Atualização do Índice para Portugal» (2011), e-document, p. 13: ([http://www.gestaodefraude.eu/images/gf\\_upload/ENR\\_AI%202010.pdf](http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/ENR_AI%202010.pdf)).
- GONÇALVES, PEDRO CORREIA, «Combatendo o branqueamento de capitais», [www.verbojuridico.pt](http://www.verbojuridico.pt), Fevereiro de 2008.
- HASSEMER, WINFRIED, «Limites del Estado de Derecho para el combate contra la criminalidad organizada», *Ciências Criminais*, 6, N.º 23.
- HERZOG, FÉLIX, «Alguns riesgos del Derecho Penal del riesgo», *Revista Penal*, Vol. 4, Huelva-Salamanca-Castilla la Mancha, Ed. Praxis, Julho 1999.
- HORSTKOTTE, HARTHMUTH, «Os Limites da Prevenção Criminal à luz dos Direitos do Homem», *RPCC*, Ano 8 – Fasc. 3.º, Julho – Setembro de 1998, pp. 373-387.
- JAKOBS, GÜNTER/MELIÁ, CANCIO, *Derecho penal del enemigo*, Civitas, Madrid, 2003;
- KAUFMANN, DANIEL – KRAAY, AART – MASTRUZZI, MASSIMO, «Measuring corruption: myths and realities», *Global Corruption report 2007 – Transparency International*, Cambridge University Press.
- KOS, DRAGO, «How do countries suppress corruption – the experience of GRECO», Conferência proferida a 27-3-2007 na Assembleia da República Portuguesa, Colóquio Internacional “Combate à Corrupção, Prioridade da Democracia”, Lisboa, 2007.
- LIVIANU, ROBERTO, *Corrupção e Direito Penal – Um diagnóstico da Corrupção no Brasil*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- LOPES, JOSÉ MOURAZ, *O espectro da Corrupção*, Almedina, Coimbra, 2011.
- LOURENÇO, JANUÁRIO, *Branqueamento de Capitais*. Verbo Jurídico.net. 2002.
- MALAN, DIOGO RUDGE, «Processo Penal do Inimigo», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 59, Ano 14, Março - Abril de 2006, pp. 223-259.
- MAIA, ANTÓNIO JOÃO MARQUES, “Os Números da Corrupção em Portugal”, in “*Polícia e Justiça – Branqueamento de Capitais*”, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 83 – 129, 2004.
- , *Representações Sociais da Corrupção – Um contributo para o seu conhecimento*, Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2006.
- , (2010), *Corrupção: Realidade e Percepções – O papel da Imprensa*, texto da dissertação de Mestrado no ISCSP da UTL, Lisboa ([http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/corruptcao-realidade\\_e\\_percepcoes.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/corruptcao-realidade_e_percepcoes.pdf)).

- , (2011), *O Discurso Social sobre o problema da Corrupção em Portugal*, Edições Húmus – OBEGEF.
- MARTINS, LOURENÇO, «Branqueamento de Capitais: Contra-Medidas a Nível Internacional e Nacional», *RPCC*, Ano 9, Fasc. 3º, Julho-Setembro 1999, pp. 449-487.
- , «Centros Offshore e Paraísos Fiscais: Reflexos no Branqueamento de Capitais», Separata de *Problemas Jurídicos da Droga e da Toxicoddependência*, pp. 233 a 249, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.
- MATA-MOUROS, MARIA DE FÁTIMA, «A luta contra a fraude e a corrupção na perspectiva do juiz», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 8, Julho – Dezembro 2006, pp. 19-42.
- MEIREIS, MANUEL AUGUSTO ALVES, *O Regime das Provas Obtidas pelo Agente Provocador em Processo Penal*, Almedina, Coimbra, 1999.
- MELIÁ, MANUEL CANCIO, «Sentido y limites de los delitos de terrorismo», *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, n.º 71, Ano 16, Março-Abril de 2008, pp. 147-180.
- MENDES, PAULO DE SOUSA, «Os novos crimes de recebimento e de oferta indevidos de vantagem», in *As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Rui do Carmo e Helena Leitão (coord.), Coimbra, CEJ - Coimbra Editora, 2011, pp. 29-42.
- MESQUITA, PAULO DÁ, *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- MOCCIA, SÉRGIO, *Criminalità organizzata e risposte ordimentale*, Edizione Scientifiche Italiane, Nápoles, 1999.
- MORGADO, MARIA JOSÉ, «Corrupção e Desporto», *I Congresso de Direito do Desporto*, Almedina, 2004, pp. 87-96.
- MORGADO, MARIA JOSÉ - VEGAR, JOSÉ, *O inimigo sem rosto. Fraude e corrupção em Portugal*, Dom Quixote, 2003.
- MORGADO, PAULO, *Contos do Colarinho Branco*, Dom Quixote, 2005.
- , *O corrupto e o Diabo. Diálogo às portas do 5.º fosso do 8.º Círculo do inferno. Sobre as causas da corrupção*, Dom Quixote, 2007.
- MOURA, JOSÉ SOUTO DE, «A protecção dos direitos fundamentais no processo penal», in *I Congresso de Processo Penal*, Memórias (Coord. de MANUEL M. GUEDES VALENTE), Almedina, Coimbra, 2005, pp. 33-51.
- MOTA, JOSÉ LUÍS LOPES DA, «A Constituição Europeia e a questão do Procurador Europeu: a Eurojust, embrião de um futuro Procurador Europeu», *Revista do Ministério Público*, Ano 25 – n.º 98, Abril-Junho 2004, pp. 111-128.

- , «Crimes contra a Autoridade Pública», *Jornadas de Direito Criminal – Revisão do Código Penal. Alterações ao Sistema Sancionatório e Parte Especial*, Vol. II, C.E.J., Lisboa, 1998, pp. 409-462.
- NILKEN, DAVID, «Globalizzazione del crimine e giustizia penale: ambiti e problemi», in *Dei delitti e delle pene*, n.º 2, VV., Ed. Scientifiche Italiane, Napoles, 1998. AA. VV.
- NUSSBAUM, DAVID, *Global Corruption Report 2006* – Transparency International, Cambridge University Press.
- ONETO, ISABEL, *O Agente Infiltrado. Contributo para a Compreensão do Regime Jurídico das Acções Encobertas*. Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
- OLIVEIRA, CALADO DE, «Prevenção – Um instrumento essencial no combate à corrupção», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 7, Janeiro – Junho 2006, pp. 49-64.
- PANZERI, ANDRÉ DE ALMEIDA, «A sanção de perda de bens no direito penal económico – Análise comparativa dos modelos português e brasileiro», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 52, Ano 13, Janeiro - Fevereiro de 2005, pp. 9 a 51.
- PECORELLA, GAETANO, «Circolazione del denaro e riciclaggio», *Rivista Italiana del Diritto e Procedura Penale*, 34 (1991).
- PEREIRA, RUI, «Terrorismo e insegurança. A resposta portuguesa», *Revista do Ministério Público*, n.º 98, Ano 25, Abril - Junho 2004, pp. 77-110.
- PEREIRA, JÚLIO, «O crime de riqueza injustificada a as garantias do processo penal», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 8, Julho-Dezembro 2006, pp. 43-72.
- PINHEIRO, LUÍS GOES, «O branqueamento de capitais e a globalização (Facilidades na reciclagem, obstáculos à repressão e algumas propostas de política criminal)», *RPCC*, Ano 12, Fasc. 4.º, Out./Dez. 2002, pp. 603-648.
- PIMENTA, CARLOS, *Esboço de quantificação da fraude em Portugal*, Edições Húmus e OBEGEF, 2009. [http://www.gestaodefraude.eu/images/gf\\_upload/wp003.pdf](http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/wp003.pdf)
- PINTO, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA, «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», *RPCC*, Ano 7 - Fasc. 1.º, Janeiro - Março de 1997, pp. 7-100 (ed. ut.: *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*, vol. I, IDPEE - Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 209-273).
- RAMOS, MARIA CÉLIA, «Desenvolvimentos recentes em matéria de prevenção do Branqueamento de Capitais – GAFI e União Europeia», *Polícia e*

- Justiça*, III Série - 2004, Número Especial Temático – Branqueamento de Capitais, pp. 55 a 68, Coimbra, Coimbra Editora.
- REIS, JOSÉ - BARROSO, RENATO, "*Corrupção e Fraude na Administração Pública (Análise Prática)*", in Juan Olivé, "*Fraude y Corrupción en la Administración Pública*", Universidad de Salamanca, Salamanca, 385 – 404, 2003.
- RIAÑO, JUANITA, *Global Corruption Report 2008* – Transparency International, Cambridge University Press, 2008.
- RODRIGUES, ANABELA MIRANDA, «Criminalidade organizada – que política criminal?», *Revista Brasileira de Direito Comparado*, N.º 24 – 1.º Semestre 2003, pp. 103-126.
- RODRIGUES, CUNHA, «Os senhores do crime», *RPCC*, Ano 9, Fasc. 1.º, Janeiro – Março 1999, pp. 7-30.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN, *Corruption and Government – Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press (reimp.), 1999, ed: ut *Corrupção e Governo*, Prêfácio, Lisboa, 2002.
- ROXIN, CLAUS, «El desarrollo del Derecho Penal en el siguiente siglo», in *Dogmática Penal y Política Criminal*, Idemsa, Lima, 1998.
- SÁ, DOMINGOS SILVA CARVALHO DE, «Objectos: Perdimento e Confisco», *Maia Jurídica*, Ano III, N.º 2, Julho - Dezembro 2005, pp. 27-50.
- SÁNCHEZ, JESUS MARIA SILVA, *La Expansion del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1999.
- , «El Derecho Penal ante la globalización y la integración supranacional», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 24, São Paulo.
- SANTOS, ANDRÉ TEIXEIRA DOS, *O Crime de Fraude Fiscal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
- SANTOS, ANTÓNIO ALMEIDA, «Novo Mundo, novo crime, nova política criminal», *RPCC*, Ano 10, Fasc. 3.º, Julho – Setembro 2000.
- SANTOS, CLÁUDIA CRUZ, *O Crime de Colarinho Branco (Da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na Administração da Justiça Penal)*, *Stvdia Ivridica*, 56, FDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- , «A corrupção [da luta contra o crime a intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador]», *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra, Editora, Coimbra, 2003.
- , THAÍS DE MELO, DÉBORA E BIDINO, CLÁUDIO, *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 Editora, Coimbra, 2009.
- SANTOS, MANUEL SIMAS, «Nótulas sobre o novo regime de responsabilidade penal por crimes de corrupção no comércio internacional e na actividade privada», *RMP*, n.º 114, Abril- Junho, 2008.
- SANTOS, RUI TEIXEIRA DOS, *Direito Português da Corrupção*, Bnomics, Lisboa, 2009.
- SCHILLING, FLÁVIA, «Corrupção, crime organizado e democracia», *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ano 9, Out.º-Dez.º 2001, N.º 36.
- SCHNEIDER, FRIEDRICH, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. *Public Choice*, 138, (2009).
- SCHNEIDER, FRIEDRICH – D. ENSTE, «Shadow Economies: Size, Causes and Consequences», *Journal of Economic Literature* 38, (2000), pp. 73-110.
- SCHÜNEMANN, BERND, «Cuestiones básicas de dogmática jurídico-penal y de política criminal acerca de la criminalidad de empresa», in *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 41 (1988).
- SILVA, GERMANO MARQUES DA, «A criminalidade organizada e a investigação criminal», in *I Congresso de Processo Penal, Memórias* (Coord. de MANUEL M. GUEDES VALENTE), Almedina, Coimbra, 2005, pp. 397-414.
- SIMÕES, EUCLIDES DÂMASO, «Combate à corrupção – A decisiva importância da prevenção e da especialização. O sistema português face à Convenção de Mérida», *Polícia e Justiça* (Revista do ISPJCC), III Série, N.º 7, Janeiro – Junho 2006, pp. 23-48.
- , «Combate à Corrupção – Contributos para o seu Aperfeiçoamento nos Planos da Repressão e da Prevenção», Comunicação efectuada no Colóquio Internacional “Combate à Corrupção, Prioridade da Democracia”, Assembleia da República, Lisboa, 2007.
- , Prova indiciária (Contributos para o seu estudo e desenvolvimento em dez sumários e um apelo premente)», *Julgar*, N.º 2 – 2007, pp. 203-215.
- SOUSA, LUÍS DE, “*Corruption: Assessing Ethical Standars in Political Life Through Control Policies*”, European University Institute, Florença, 2002.
- , “*A Internacionalização do Combate à Corrupção: Actores, Processos e Impactos*”, Comunicação efectuada em Março 2007 no Colóquio Internacional “Combate à Corrupção, Prioridade da Democracia”, Assembleia da República, Lisboa, 2007.
- , *A Corrupção participada em Portugal - 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso*, [Relatório final]: PGR/DCIAP - CIES-ISCTE (SOUSA, LUÍS de, org.), Lisboa, 2010.
- , *Corrupção*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011.

- SOUSA, LUÍS DE – TRIÃES, JOÃO, «Corrupção e Ética em Democracia: O Caso de Portugal», Centro de Investigação e Estudos de Sociologia – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2007.
- , *A Corrupção e os Portugueses – Atitudes e Valores*, RCP Edições, 2008.
- , *I Don't Bribe, I Just Pull Strings, Perspectives on European Politics and Society*. In Michael Johnston (Eds.), *Public Sector Corruption*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 2010.
- , A sociedade civil contra a corrupção. In Sousa, L. de; Soares, D. (Eds.), *Transparência, justiça e liberdade: em memória de Saldanha Sanches* (pp. 147-162). Lisboa: Rui Costa Pinto Edições, 2011.
- , «Justiça, transparência e liberdade». In Otero, P. ; da Gama, J. T. ; Araújo, F. (Eds.), *Evocações do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches* (pp. 57-58). Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- STRATENWERTH, GÜNTER, «A luta contra o Branqueamento de Capitais por meio do Direito Penal: o exemplo da Suíça», *Lusíada, Série II* - 2005, n.º 3, pp. 85 a 93, Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- TIEDEMANN, KLAUS, *Lecciones de Derecho Penal Económico (comunitario, español, alemán)*, PPU, Barcelona, 1993.
- TRIÃES, JOÃO, “*Aspectos Sociológicos da Corrupção em Portugal: Actores, Recursos e Mecanismos do Crime de Corrupção entre 1999 e 2001*”, Dissertação de Licenciatura em Sociologia, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2004.
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa – Interferências e Ingerências Mútuas*, Almedina, Coimbra, 2009.