

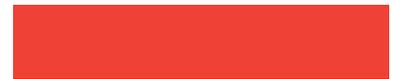
2.º CICLO DE ESTUDOS
CIÊNCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS

COMPLIANCE COMO ESTRATÉGIA DOMINANTE NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO

Marília Moraes Pires de Pinho



2020



-Marília Moraes Pires de Pinho-*Compliance* como Estratégia Dominante
No Combate À Corrupção no Estado.



Dissertação de Mestrado em Direito

Nome completo do autor (estudante) MARÍLIA MORAES PIRES DE PINHO

Versão portuguesa

Título: COMPLIANCE COMO ESTRATÉGIA DOMINANTE NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO

Resumo:

O presente trabalho tem como objeto de estudo a análise não exaustiva das estratégias preventivas atualmente usadas no contexto europeu, nomeadamente, as que se fundamentam em um sistema de *compliance*, com o fim de demonstrar que é a estratégia que tem sido largamente usada no combate à corrupção. Sendo, aqui conceituado *compliance* por um comportamento pautado em pilares específicos de prevenção e sanção da corrupção em conformidade com a lei e a ética e contrários ao cometimento de ilícitos e atos de desconformidade com as normas. No decorrer do trabalho foi possível mostrar que atualmente na União Europeia e particularmente em Portugal, as medidas de *compliance* adquiriram uma importância primordial nas estratégias de combate à corrupção, fazendo parte das principais recomendações do Grupo Europeu sobre a matéria e dos planos futuros de combate à corrupção dos seus membros. Percebendo-se que com a maior aposta estratégica em *compliance* pela União Europeia e, em particular, por Portugal, acredita-se que o ilícito da corrupção será combatido com mais sucesso.

Corrupção, *compliance*, União Europeia, combate à corrupção, prevenção, estratégia, Portugal

Title: COMPLIANCE AS A DOMINANT STRATEGY IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION AT THE STATE

Abstract:

The present work has as object of study the non-exhaustive analysis of the preventive strategies currently used in the European context, precisely, those that are based on a compliance system in order to demonstrate that it is the strategy that has been widely used in the fight against corruption. Compliance defined by a behavior based on specific pillars of prevention and sanction of corruption in accordance with the law and ethics and against the commission of illicit acts and/or acts of non-compliance. During the work it was possible to show that currently in the European Union and particularly in Portugal, compliance measures have acquired paramount importance in strategies to fight corruption, forming part of the main recommendations of the European Bloc on the matter and the future plans to fight corruption of its members. Realizing that with the greatest strategic commitment to compliance by the European Union and, in particular, by Portugal, it is believed that the illicit of corruption will be combated with more success.

Corruption, compliance, European Union, fight against corruption, prevention, strategy, Portugal

ÍNDICE

I – COMBATE A CORRUPÇÃO: CONCEITOS, CAUSAS E DANOS

I.1 – Corrupção: conceitos e questões iniciais

I.2 - Danos da corrupção e impactos práticos

II - COMBATE À CORRUPÇÃO: MECANISMOS NA UNIÃO EUROPEIA

II.1 - Mecanismos de combate existentes: métodos de hard law x soft law

II.2 – A legislação e ordenamento jurídico anticorrupção da União Europeia

II.3 – As medidas anticorrupção, as avaliações do GRECO e resultados

III- SISTEMAS PREVENTIVOS: O “COMPLIANCE”

III.1 – Compliance: conceito, histórico e pilares

III.2 – Compliance e sistema punitivo: estratégias viáveis na União Europeia

III.3 – A aplicação do sistema no meio empresarial e público

IV – AS PRÁTICAS DE COMPLIANCE NA UNIÃO EUROPEIA

IV.1 Métodos já sugeridos e resultados

IV.2 Caso português: da sanção ao *compliance*

CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

O fenómeno da corrupção é maléfico para o bom funcionamento da sociedade e, dentre os demais danos, corrói a credibilidade das instituições estatais, fragiliza os aparatos democráticos e causa custos significativos para a sociedade.

Por essas razões, o seu combate tem sido idealizado de diversos meios com o fim de dirimir os males desse ilícito e erradicá-lo, de maneira que as estratégias para tal dividem-se, usualmente, em punitivas e/ou preventivas. As primeiras, por meio da taxatividade legal e instrumentos normativos de sanção e as segundas através de sistemas de cooperação e vigilância internacional e fomento de ideais éticos para a gestão da coisa pública.

No contexto da União Europeia notou-se que os seus Estados- Membros, após definirem seus princípios comuns, focaram-se, em um primeiro momento, em estratégias punitivas de combate à corrupção. Sendo essa trajetória seguida pela ratificação de Tratados e transposição das normas Europeias para o ordenamento interno de forma coesa e uniforme.

Todavia, analisando-se os índices de percepção da corrupção, vê-se que o caminho antes seguido e no espírito da taxatividade legislativa e punitividade não trouxe modificações suficientes, demonstrando-se certo desgaste e esgotamento das medidas punitivas e taxativas aplicáveis para o ilícito.

Por essas razões, vê-se que tem ganhado espaço e alguma dominância na pauta política a escolha por estratégias preventivas e a institucionalização de instrumentos gestão em conformidade como o mecanismo de *compliance* que se caracteriza por um comportamento pautado em pilares específicos de prevenção e sanção da corrupção em conformidade com a lei e a ética e contrários ao cometimento de ilícitos e atos de desconformidade com as normas.

O presente trabalho tem como objeto de estudo a análise não exaustiva das estratégias preventivas atualmente usadas no contexto europeu, nomeadamente, as que se fundamentam em um sistema de *compliance*, com o fim de demonstrar que é a estratégia que tem adquirido maior importância na agenda política no combate à corrupção.

No primeiro capítulo serão apontadas notas iniciais relativas ao fenómeno da corrupção, os conceitos utilizados, causas e alguns danos desse ilícito na sociedade e gestão do Estado.

No segundo capítulo será contextualizada a realidade europeia e os métodos de combate existentes sob uma ótica de *hard law* e *soft law*, diferenciando-se ambos os modelos. Serão apontados os aparatos legais impostos pela União Europeia com o fim de combater a corrupção de forma conjunta entre seus Estados Membros e, por fim, verificadas algumas análises das entidades competentes e estratégias tomadas.

No terceiro capítulo serão abordados os conceitos e pilares de *compliance* através da legislação e jurisprudência norte-americana, nomeadamente o *Foreign Corruption Practices Act - 1977* e o *Chapter Eight, Sentencing of Organizations*. Será visto que a estratégia de *compliance* tem se afirmado como principal estratégia na União Europeia e encontra aplicabilidade no meio empresarial e público.

O quarto capítulo demonstrará que, atualmente, o combate à corrupção no Bloco tem se estruturado, em larga medida, no sistema de *compliance*, apontando-se que com frequência as recomendações do GRECO correspondem precisamente aos seus pilares e procedimentos.

Naquele mesmo capítulo, será descrita trajetória de Portugal que percorreu o caminho da punitividade pela transposição dos Tratados Internacionais, mas, atualmente, se voltou para a aplicação de métodos preventivos e políticas de integridade. Facto este visível com melhor clareza na Estratégia de Portugal de Combate à Corrupção 2020-2024.

Ante o exposto, o presente estudo permite perceber o quanto se avançou no intento em promover o *compliance* e, ainda, a clara mudança de paradigma para uma estratégia preventiva que tem adquirido dominância no combate à corrupção.

I – COMBATE À CORRUPÇÃO: CONCEITOS, CAUSAS E DANOS

I.1 – Corrupção: conceitos e questões iniciais

Para o presente estudo acerca do fenómeno da corrupção e seu combate importa, inicialmente, delimitar delimitar jurídica e criminologicamente o conceito e discutir os danos diretos e indiretos desta forma de criminalidade sobre a sociedade.”.

Quanto à conceituação, saliente-se o facto de que existem vários significados para corrupção¹ achados na legislação e doutrina tanto de forma direta e descritiva, quanto de forma abrangente e generalista abarcando, também, seus crimes conexos. Existindo, então, certa dificuldade para delimitar precisamente corrupção ou ato corrupto.

Por isso, a fonte conceitual aqui usada advém da análise da doutrina internacional, essencialmente, através da Transparência Internacional que define corrupção como abuso de poder confiado para ganho privado².

Neste conceito não se prescreve uma qualificação específica do agente como servidor público ou as ações típicas de corrupção, mas, basta ser indivíduo com poder confiado, por isso, aplicável ao setor empresarial e público.

O Programa Global instituído pelas Nações Unidas também traz definição abrangente e refere a corrupção como abuso de poder em benefício pessoal³, englobando, também, os setores público e privado.

¹ Corrupção: figurado, degradação de costumes, de valores morais, etc.; perversão. INFOPÉDIA, Dicionário da Língua Portuguesa. Porto Editora. Disponível em (<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/corrupção>) Acesso em 10/12/2019

² “...*the abuse of entrusted power for private gain*” INTERNATIONAL TRANSPARENCY, glossary. Disponível: (<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>) Acesso em 10/12/2019

Transparency International é uma associação cívica de utilidade pública, independente e sem fins lucrativos, rede global anti-corrupção presente em mais de 100 países. O “Corruption Perception Index” (CPI) pontua e classifica países/territórios com base em quão corrupto o setor público de um país é considerado por especialistas e executivos de negócios. É um índice composto, uma combinação de 13 pesquisas e avaliações de corrupção, coletadas por uma variedade de instituições conceituadas sendo o indicador de corrupção mais utilizado em todo o mundo. (<https://www.transparency.org>) Acesso em 10/12/2019.

³ Comunicação da Comissão Ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, Luta contra a corrupção na UE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52011DC0308>)

Por fim, a Convenção Civil sobre a Corrupção do Conselho da Europa define corrupção como a “solicitação, oferta, dádiva ou aceitação, direta ou indiretamente, de um suborno ou qualquer outra forma indevida de benefício, suscetível de distorcer o desempenho adequado do cargo ou dever solicitado ao subornado, vantagens ou expectativas daí decorrentes”.⁴

No cenário português, a obra: Prevenir a corrupção – Um Guia Explicativo Sobre a Corrupção e Crimes Conexos, realizada pelo Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (GRIEC), conceitua o fenómeno como:

“ A prática de um qualquer ato ou sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou promessa de qualquer compensação que não seja devida para o próprio ou terceiro é situação de corrupção.”⁵

Interessa notar no conceito *supra* o facto de que ele, assim como o anterior, não traz a corrupção apenas vinculada a ação pública para ganho privado, mas, toda a prática ou omissão com o fim de compensação indevida contra recebimento de todo o tipo de vantagem.

Ora, aqui não será chamada “ação de corrupção”, por outro lado, chama-se de *situação de corrupção*, com o fim de abranger além da atividade corrupta praticada e englobar todo o contexto e os atos conexos nele inseridos.

Portugal tem definições taxativas e específicas em seu ordenamento jurídico quanto ao crime de corrupção, concussão⁶, tráfico de influência⁷, vantagem ilícita, branqueamento⁸ entre outros crimes conexos e seus instrumentos sancionatórios.⁹

Tais ilícitos são explicitados com o poder decisório delegado à outras entidades, no caso, o Poder Judiciário e Poder Executivo com o fim de fiscalizarem se estão a ser cumpridos os termos legais e decidirem eventuais questões interpretativas.

4 CIVIL LAW Convention on corruption, Estrasburgo, 4/11/1999; Na Série Tratados Europeus, n.º 174

5 GRIEC, Prevenir a corrupção, Um Guia Explicativo Sobre a Corrupção e Crimes Conexos, Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça. P.11

6 Código Penal Decreto-lei n.º 400/82 de 23 de Setembro, Art. 379.º

7 Código Penal Decreto-lei n.º 400/82 de 23 de Setembro, Art. 335.º

8 Código Penal Decreto-lei n.º 400/82 de 23 de Setembro, Art.º 368.º-A

9 Lei n.º 20/2008, de 21 de abril; Lei n.º 19/2008, de 21 de abril; Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro

Prescreve o Código Penal no capítulo IV, Secção I, do artigo 372.º quanto ao recebimento indevido de vantagem:

“1 - O funcionário que, **no exercício das suas funções ou por causa delas**, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, **solicitar ou aceitar**, para si ou para terceiro, **vantagem** patrimonial ou não patrimonial, **que não lhe seja devida**, é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias.

2 - **Quem**, por si ou por interposta pessoa, **com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele, vantagem** patrimonial ou não patrimonial, **que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas**, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 360 dias.”¹⁰ (*grifo*)

No mesmo sentido, o artigo 373.º prevê o ato típico de corrupção passiva:

“1 - O funcionário que **por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar**, para si ou para terceiro, **vantagem** patrimonial ou não patrimonial, **ou a sua promessa, para a prática de um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo**, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de um a oito anos.

2 - Se o ato ou omissão não forem contrários aos deveres do cargo e a vantagem não lhe for devida, o agente é punido com pena de prisão de um a cinco anos.”¹¹

Ainda, quanto à corrupção ativa no artigo 374.º: “1- **Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem** patrimonial ou não patrimonial com o fim indicado no n.º 1 do artigo 373.º, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.”¹² (*grifo*)

Ora, para a prática de qualquer ato ou a sua omissão, com o fim de recebimento ou promessa de compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, patrimonial ou não, constitui uma situação de corrupção no ordenamento português, com sanções de privação de liberdade e coimas aos que o praticam.

¹⁰ Código Penal, Decreto-lei nº 400/82 de 23 de setembro.

¹¹ Idem ref. 2

¹² *Supra*

Demarcados os conceitos de corrupção norteadores do presente trabalho e após a definição do fenómeno por diferentes sistemas jurídicos, que nem sempre coincidem, passa-se a verificar algumas causas do cometimento dessa criminalidade.

Na Criminologia têm sido desenvolvidas teorias explicativas sobre o fenómeno da corrupção e estudos acerca do crime de colarinho branco¹³, indicando certos fatores de risco ou causas para o seu crescimento como, por exemplo, a descentralização do Estado e sua influência sobre o mercado¹⁴; a (má) qualidade das instituições burocráticas e, ainda, uma democracia instável e pouco participativa.¹⁵

Os estudos não têm chegado a um consenso na aplicação empírica das teorias quanto às causas da corrupção, dividindo-se as suas explicações entre características dos contextos que permitem a oportunidade para a sua ocorrência como nos exemplos *supra*, fatores individuais, fatores contextuais e da interação entre estes. .

Existindo múltiplas causas relacionadas ao contexto e aos infratores, cuja análise está para além do escopo do presente trabalho, sendo crime que possibilita aos infratores ganhos económicos de grande porte e não sendo detetado¹⁶ com facilidade, o crime de corrupção persiste em ser atrativo. Além disso, a dissuasão do seu cometimento pelos sistemas punitivos terá certamente limitações, por isso, faz sentido apostar, essencialmente, em estratégias preventivas do seu cometimento.

Os relatórios oficiais acerca das denúncias do crime de corrupção revelam que são poucas as denúncias do crime de corrupção, bem como, nem sempre são analisados em conjunto todos os atos correlatos e demais implicações geradas pela corrupção. Sobre o assunto, o

¹³ FRIEDRICHS David. *Trusted criminals: white collar crime in contemporary society* (4th ed.). Belmont: Wadsworth Cengage Learning, 2010

¹⁴ TREISMAN Daniel. The causes of corruption: a cross-national study, *Journal of Public Economics* 76 (2000) 399 –457. P.406 (<https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf>) Acesso 26/09/2020

¹⁵ GRAF LAMBSDORFF, Johann (2005) : Consequences and causes of corruption: What do we know from a cross-section of countries?, *Passauer Diskussionspapiere - Volkswirtschaftliche Reihe*, No. V-34-05, Universität Passau, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Passau (<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/55031/1/684238772.pdf>) Acesso em 26/09/2020.

¹⁶ CALADO, António M. F. *Corrupção processada em Portugal. Cifras Negras. Working Papers nº 25 / 2013*, P.9 (<https://ideas.repec.org/p/por/obegef/025.html>) Acesso em 23/09/2020.

Relatório da Procuradoria Geral da República de 2018¹⁷ demonstra que em 3.423 inquéritos por crimes de corrupção e conexos o Ministério Público exerceu a ação penal, com indicição, em apenas 192 inquéritos, tendo deduzido acusação em 152 inquéritos e aplicado o instituto de suspensão provisória do processo em 40 casos, logo, foram arquivados 1334 inquéritos e findaram por outros motivos 1218 inquéritos.

O relatório comprova, também, certa incapacidade do aparato punitivo português em responder com sanções devidas aos crimes de corrupção através dos procedimentos penais existentes. Por essa razão, convém avançar para estratégias preventivas conjugadas e compatíveis com a celeridade de resposta necessária à essa criminalidade.

Cabe mencionar outro desafio percebido na doutrina e jurisprudência quanto à imprecisão em quantificar o fenómeno ou o crime de corrupção em si. Isso porque, a averiguação desse crime é extremamente inconstante por tratar-se de crime plurisubjetivo, maioritariamente sem vítimas e/ou violência e cujas ações manifestam-se de diversas formas.

A metodologia de estudo no sentido da quantificação da corrupção, usualmente, divide-se¹⁸ em duas orientações metodológicas quais sejam: estatísticas com medidas de corrupção baseadas em dados objetivos, onde o nível de corrupção se dá por dados relativos à processos judiciais de crimes correlatos a corrupção e abuso de função pública, percepções económicas; por índices de corrupção baseados em dados subjetivos¹⁹, com instrumentos empíricos dedicados a pesquisa da percepção dos indivíduos sobre a corrupção no setor público ou privado, como, por exemplo, a Transparência Internacional²⁰.

O nível de corrupção de determinado meio poderá ser avaliado, também, com a coleta de opiniões das partes interessadas envolvidas em processos criminais com o fim de conjugar a percepção subjetiva com dados objetivos. Exemplo dessa vertente é a pesquisa do *The*

¹⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório Síntese Corrupção e Criminalidade Conexa, 2018 (http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2017_2018.pdf) Acesso 22/09/2020

¹⁸ MALITO, V Debora. Measuring Corruption Indicators and Indices (https://www.researchgate.net/publication/273939061_Measuring_Corruption_Indicators_and_Indices) Acesso 26/09/2020

¹⁹ MELGAR Natalia, ROSSI Máximo, SMITHY, Tom W. The Perception of Corruption, 2019 (https://www.researchgate.net/publication/255686325_The_Perception_of_Corruption)

*International Country Risk Guide*²¹ que intenta, dentro da seara empresarial, delimitar os riscos económicos e políticos de determinados contextos incluindo dados sobre a corrupção.

Ante o exposto, informa-se que o presente trabalho se fundará nas estatísticas dos índices de corrupção percebida (*CPI*) da “*Transparency International*” e outros barômetros da corrupção subjetiva vista pelos cidadãos e seus gestores.

No entanto, cabe apontar que os referidos dados *supra* podem ter certas limitações ante a forma como os questionários são realizados. Isso porque, em primeiro lugar, a metodologia usada para aquela pesquisa se faz com perguntas que capturam apenas uma experiência de corrupção: de baixo nível, e não a corrupção em maior escala por parte de funcionários de alto nível. Em segundo lugar, as diferenças nos dados de suborno relatados podem ser motivadas em parte, também, pela diferença cultural dos entrevistados na disposição em relatar um comportamento ilícito, pois, sendo, a corrupção discutida mais abertamente em algumas sociedades do que em outras, também poderão haver diferenças culturais no que constitui uma transação de corrupção onde, por exemplo, um suborno em um país possa ser considerado um presente em outro.²²

I.2 - Danos da corrupção e impactos práticos

Surge, por fim, outra questão quanto aos danos trazidos por esse fenómeno onde serão exemplificadas três dimensões afetadas pela corrupção e algumas consequências desta no meio. Serão elas: o erário público e a arrecadação de receita, a confiança nas instituições e, por fim, a qualidade da democracia.

A consequência imediata relativa às práticas de desvio de dinheiro público e abusos da posição dos agentes é a perda de erário público dotado para função específica, qual seja, perseguir o interesse público, para ser usufruído com fins privados. Assim, inicialmente, o

²¹ PRS Group, provides a global clientele with political, economic, and financial risk ratings. (<https://www.prsgroup.com>) Acesso 26/09/2020.

²² ROSE-ACKERMAN, Susan, PALIFKA, Bonnie J. Corruption and Government – Cases, Consequences and Reforms. P.22 (https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=GGSSCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR17&dq=Susan+Rose-Ackerman&ots=PevTzg4TC7&sig=mceyjoCExoKqeKcevcMreWbcQdI&redir_esc=y#v=onepage&q=Susan%20Rose-Ackerman&f=false) Acesso em 23/09/2020

emagrecimento do caixa em função da corrupção já é, por si só, um dos principais danos da mesma.

Além disso, é possível correlacionar os índices de percepção da corrupção com outros fatores de gestão do Estado que influem negativamente no erário como o acréscimo da dívida pública e inflação. Dessa forma, o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, aponta em seu estudo *Corruption: Costs and Mitigating Strategies (2016)*²³, que os efeitos dos gastos públicos exacerbados pela corrupção geram uma receita mais baixa, resultando em grandes despesas fiscais e o acúmulo de dívida fiscal.

Se achará corrosão na arrecadação pública, ainda, no que tange à arrecadação de impostos, eis que, comprovada análise de cerca de 180 países feita pelo FMI²⁴, os países menos corruptos arrecadavam aproximadamente 4% a mais do PIB em receitas tributárias em relação aos países com maior percepção de corrupção.

Ora, importa mencionar que Estados que não conseguem arrecadar receitas significativas apresentam outras dificuldades económicas sendo incapazes, por exemplo, de construir instituições que suportam a atividade econômica, resultando em feedback negativo.²⁵

Além disso, outro dano da corrupção é a desconfiança na administração que também desestimula empresários a iniciarem novos negócios na economia formal, corroendo ainda mais a base de receita.²⁶ Logo, ante o mal funcionamento da máquina estatal, a corrupção acaba por minar a qualidade da burocracia e, por isso, os empresários podem, igualmente, se recusar a iniciar negócios na economia oficial facto que, novamente, corrói substancialmente a base de receita dos governos à medida em que mais e mais empresas se tornam clandestinas.²⁷

²³ INTERNATIONAL MONETARY FUND Corruption: Costs and Mitigating Strategies, Fiscal Affairs Department and the Legal Department, 2016

²⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND, Fiscal Monitor: Curbing Corruption, 2019, Chapter 2 (<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>) Acesso 22/09/2020

²⁵ Corruption: Costs and Mitigating Strategies; IMF Staff Discussion Note No. 16/05, May 11, 2016. P.12

²⁶ *Idem*

²⁷ DREHER, Axel; HERZFELD Thomas. The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence, 2005. P 11

Comprova-se com pesquisas entre vários países que há relação entre corrupção e instituições públicas fracas, por um lado, bem como, por outro lado, demonstra-se que Estados estáveis que operam sob o Estado de Direito têm uma vantagem de desenvolvimento.²⁸

Os estudos na Criminologia usualmente correlacionam dados de melhor controlo da corrupção e boa qualidade dos instrumentos democráticos a demonstrar que onde há menor percepção do fenómeno, recorrentemente, se achará uma democracia bem desenvolvida e com instrumentos sólidos. Treisman²⁹ por exemplo, indica que a democracia pode ser restringida por funcionários corruptos, bem como influenciada por alguns dos fatores externos e correlatos a corrupção e seus impactos no desenvolvimento econômico e ainda, Paldam³⁰ quando aponta a correlação entre democracia e transparência e induz a dinâmica entre melhor controlo da corrupção em países de democracia longa e estável.

Por fim, passa-se a analisar os índices relativos à qualidade da democracia com os dados de corrupção percebida com o fim de averiguar, novamente, os danos e impactos negativos na sociedade e seu desenvolvimento em razão da corrupção.

Ante os dados da Transparência Internacional é possível demonstrar que os países com os melhores indicadores, logo, melhores indicadores em termos de percepções da corrupção tendem a apresentar, igualmente, melhores índices de qualidade democrática e desenvolvimento.

Comprova-se que coincidem os países escalonados nas melhores posições do ranking CPI com as melhores avaliações quanto à realidade democrática verificada pela base de dados do *The Economist Intelligence Unit*³¹, que analisa a qualidade e efetividade da democracia em determinado país com base em fatores como: o pluralismo do processo eleitoral, a funcionalidade do Governo, a participação política, a cultura política/politizada e liberdades

²⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan, when is Corruption Harmfull, Background paper for the World Bank's 1997 World Development Report, The State in a Changing World. P.367-369 (http://www.brandonkendhammer.com/politics_of_development/wp-content/uploads/2013/12/540095.pdf) Acesso em 23/09/2020

²⁹ TREISMAN Daniel. The causes of corruption: a cross-national study, *Journal of Public Economics* 76 (2000) 399 –457. P.406 (<https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf>) Acesso 27/09/2020

³⁰ *Culture theory of corruption*” PALDAN, Martin. The cross-country pattern of corruption Economics, culture and the seesaw dynamics,2000. (<http://www.martin.paldam.dk/Papers/Gamle/Culture&Corruption.pdf>) Acesso 26/09/2020

³¹ THE ECONOMIST, Democracy Index 2019 (https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019) Acesso em 10/07/2020

civis. Fatores esses que, de acordo com a referida instituição, definem a política de determinado país como de democracia plena, democracia com falhas, regime híbrido e regime autoritário.³²

Observa-se que países como Noruega, Suécia, Nova Zelândia, Finlândia e Dinamarca se acham nas dez primeiras posições do ranking quanto à qualidade democrática de mesma forma como aparecem nas dez melhores posições no CPI. Facto esse a exemplificar que a correlação entre uma sociedade com mais controlo sobre a corrupção tende a apresentar maior estabilidade em suas instituições democráticas.

Em oposição, percebe-se que países enquadrados em situação de regime híbrido ou autoritários têm avaliação no CPI igualmente afetada. São os casos, por exemplo, de Madagascar com a 85ª posição no *Democracy Index* e 158ª no CPI³³; do Haiti na 106ª posição e 168ª, respectivamente nas avaliações *supra* e, por fim, a Coreia do Norte com a última posição no *ranking* democrático, sendo, indubitavelmente, um regime autoritário e, igualmente, com lamentável 172ª posição no CPI.

A qualidade democrática no presente estudo é importante dado aquando for comparada com a corrupção de um país, eis que, pode-se perceber que causa certa fragilidade no aparato democrático a percepção, pela sociedade, de altos níveis de corrupção ou a mesma como fenómeno sistémico, o que induziria os cidadãos a deixarem, igualmente, de cumprir com suas obrigações cívicas de obediências às normas impostas por perceber que já estão a ser descumpridas pelos membros estatais.³⁴

Ante o exposto, verifica-se que a corrupção e seus danos conexos poderão influir na arrecadação de receitas públicas, confiança na burocracia estatal e, por fim, no fortalecimento ou enfraquecimento das instituições democráticas.

Acerca dos custos monetários dessa criminalidade, tem-se que a corrupção, o suborno, a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos relacionados privam os países em desenvolvimento de cerca de US \$ 1,26 bilhões por ano conforme estudo realizado pelas Nações

³² Democracy Index 2019, disponível em (<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>) acesso em 20/12/2019

³³ CPI Report, 2019 (https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425) Acesso em 22/09/2020

³⁴ HOW CORRUPTION WEAKENS DEMOCRACY, Transparency International, 2019 (<https://www.transparency.org/en/news/cpi-2018-global-analysis>) Acesso em 18/01/2020

Unidas³⁵ e reforçado por uma pesquisa do Fundo Monetário Internacional que mostra que a corrupção reduz as receitas fiscais globais em US \$ 1 bilhão por ano.

É esperado pela sociedade civil e entes empresariais que a U.E. e os Estados Membros protejam a economia conjunta contra o crime organizado, fraudes fiscais e financeiras, lavagem de dinheiro e corrupção. Nesse ínterim, dentro dos princípios legais³⁶ da União, já se acham motivos para que tais ilícitos graves sejam combatidos e exigida a devida efetividade da lei.

Embora a natureza e o âmbito da corrupção possam diferir de um Estado Membro para outro, a corrupção prejudica o Grupo Europeu no seu todo ao reduzir os níveis de investimento, afetar o funcionamento justo do mercado interno e reduzir, por fim, as finanças públicas.³⁷

Por essas razões, faz sentido perceber os custos da corrupção em seu meio que inspiram o seu combate em conjunto e a produção normativa coesa visando a mitigação dos danos e crimes conexos à esse fenómeno.

Tem-se por custo da corrupção³⁸ a perda total e os danos causados por todas as atividades corruptas em determinado projeto ou em conexão a ele. Logo, ao avaliar tais perdas e danos, é preciso considerar, na medida do possível: cada atividade corrompida que ocorreu durante ou em conexão com o projeto, as partes interessadas que sofreram perdas e danos e em que montante para, por fim, perceber qual a soma total dessa perda e dano.

Assim, estima-se com os estudos realizados pela Câmara Internacional de Comércio, Transparência Internacional, ONU Pacto Global, Fórum Econômico Mundial, *Clean Business is Good Business*, que a corrupção chega a 5% do PIB a nível mundial³⁹ e custa à economia da União Europeia em torno de 120 mil milhões de euros por ano.⁴⁰

³⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Resilient Institutions (<https://www.transparency.org/en/news/resilient-institutions>) Acesso em 22/09/2020

³⁶ Artigo 84.º Tratado de Funcionamento da União Europeia

³⁷ Corruption, (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en) acesso em 23/09/2020

³⁸ GLOBAL INFRASTRUCTURE ANTI-CORRUPTION CENTRE (<https://giaccentre.org/the-cost-of-corruption/>) Acesso 22/09/2020

³⁹G20 Anti-corruption Working Group, OECD: Issues paper on corruption and economic growth (<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>) Acesso em 23/09/2020

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION – European semester thematic factsheet fight against corruption (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf) Acesso em 23/09/2020

É possível, igualmente, correlacionar a maior incidência de corrupção com maiores índices de desigualdade social, níveis mais altos de crime organizado, enfraquecimento do Estado de Direito e redução da confiança nas instituições, consequentemente, nas Europeias.⁴¹

Esses dados comprovam que a corrupção influi negativamente onde atua e impacta, essencialmente, na arrecadação, na confiança nas instituições e no aparato democrático além de, por fim, lesionar financeiramente a União e seus Estados Membros. Por essas razões, importa perceber a medida mais eficaz para a sua erradicação.

⁴¹ EUROPEAN PARLIAMENT, The Cost of Non- Europe in the area of Organized Crime and Corruption, Annex II, Corruption. P.12
(https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf
) Acesso em 23/09/2020

II - COMBATE À CORRUPÇÃO: MECANISMOS NA UNIÃO EUROPEIA

II.1 - Mecanismos de combate existentes: métodos de *hard law* x *soft law*

A respeito das formas de coibir a corrupção, a legislação internacional e os ordenamentos jurídicos na Europa tendem a seguir duas ordens: combater com a punibilidade dos atos corruptivos ou, ainda, detetar e impedir que surja e se alastre o comportamento desviante.

Assim, vê-se o legislador a conferir maior poder à lei penal, administrativa e às sanções compatíveis através do endurecimento das coimas, penas e punições ou, por outro lado, criar um aparato que prescreve ideais e princípios em prol de uma governança responsável e com mecanismos de transparência. Essas duas vertentes demonstram escolhas por políticas legislativas pautadas nas leis de *hard law* ou leis de *soft law*.⁴²

Uma análise mais clássica e positivista⁴³ desses conceitos poderia definir as diferenças entre ambos métodos normativos de uma forma binária quanto ao respeito e obrigatoriedade de uma em comparação à outra. A diferenciação entre os sistemas, usualmente, se dá ante a força vinculante de uma, no caso, das normas de *hard law* em relação às normas *soft law*, por isso, tende-se a perceber as primeiras como efetivamente texto legal e as segundas como meramente instrumentais e processuais.

Em resumo, tem-se por *hard law* um escopo legislativo com núcleo duro e de aplicabilidade imediata, logo, exemplifica-se a lei penal portuguesa aquando prescreve o delito de corrupção passiva antes mencionado, ou, ainda, ilícito de branqueamento, entre outros.

Por outro lado, entende-se como *soft law* a prescrição legal fundamentada em princípios e não em normas cogentes, trazendo normas não vinculantes, indicativas e gerais. Essa estrutura normativa cria uma moldura jurídica de ampla aplicação e adaptável aos mais diversos meios.

⁴² “The term soft law is used to denote agreements, principles and declarations that are not legally binding. Soft law instruments are predominantly found in the international sphere. UN General Assembly resolutions are an example of soft law. Hard law refers generally to legal obligations that are binding on the parties involved and which can be legally enforced before a court” ECCHR: « <https://www.ecchr.eu/en/glossary/hard-law-soft-law/>»

⁴³ Snyder 1993; Shelton 2000b: 4; Reinicke and Witte 2000; Guzman and Meyer, 2010

O conceito de *soft law* é muito usado para descrever arranjos políticos que operacionalizam determinando sistema, tendo como característica a ausência de obrigatoriedade imediata com sanções ou imposições específicas.

Acerca da diferenciação desses sistemas é importante salientar que as normas terão três dimensões a serem observadas: a precisão e clareza de suas regras, a obrigatoriedade e vinculação de suas prescrições e, por fim, a delegação ou não de poderes a um terceiro para decidir e interpretá-las formalmente.⁴⁴ Assim, há como diferenciar *hard law* de *soft law* quanto a cada uma dessas características e perceber que, as primeiras, tratam de normas legalmente precisas e vinculantes, onde a efetividade e definição estão garantidas formalmente em seu corpo e, ainda, haverá uma entidade delegada para as interpretar e implementar.⁴⁵

Por outro lado, as normas *soft* trazem arranjos legislativos mais frágeis do que as normas *hard* quanto à sua obrigatoriedade, precisão e delegação. Serão, em linhas gerais, acordos dotados de certa generalidade de conteúdo, não necessariamente vinculantes e cuja a decisão depende de certa discricionariedade para que outras partes implementem seus termos, sem uma autoridade precisa com poderes decisórios e punitivos.

Essa flexibilidade de normas *soft law* é característica extremamente atrativa para delimitar temas complexos, pois, conforme mencionado anteriormente, há pouca precisão do ato ou rol de atos que poderão ser definidos como corruptos.

Face um fenómeno que abrange um vasto leque de ações, faz sentido a previsão jurídica sobre o seu combate ser igualmente abrangente e genérica, bem com, coabitam sistemas jurídicos que visam a punição e taxaço da corrupço⁴⁶, logo, normas de *hard law*, e que apresentam uma minuciosa descrição do ilícito em seus textos legais, adotam medidas impositivas e definem autoridades competentes responsáveis para o seu cumprimento.

⁴⁴ SHAFFER Gregory, POLLACK Mark A., Hard-Soft Law: What Have We Learned, University of Minnesota Law School Legal Studies Research Paper Series Research Paper No. 12-17, 2012

⁴⁵ ABBOTT, Kenneth W. SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance, 2000. (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402966) Acesso em 15/05/2020

⁴⁶ Portugal é exemplo de vasta taxatividade da lei penal no próprio Código Penal acerca da corrupço e seus crimes conexos, e ainda, na legislação avulsa a saber: Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, Lei n.º 1/97, de 16 de janeiro, Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, aprovada em cumprimento da Decisão n.º 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de dezembro.

II.2 – A legislação e ordenamento jurídico anticorrupção da União Europeia

Os Tratados Internacionais e compromissos da União Europeia que abordam a corrupção optaram, inicialmente, por mecanismos de *soft law* na sua produção legal. Logo, há de se ter em mente que o sistema jurídico e a legislação do Bloco foram fundamentados em princípios, muitas vezes genéricos, flexíveis e cuja a interpretação caberá certa discricionariedade das Autoridades competentes em cada Estado signatário.

Ao analisar o ordenamento jurídico da U.E. e seus princípios comuns sobre o tema, pode-se notar que os esforços europeus em limitar e coibir a corrupção iniciaram-se no século XX, verificando-se o intento por um sistema jurídico e político de combate a corrupção de forma conjunta e integrada, com o fim de estruturar seus mecanismos de forma combinada. O Tratado da União Europeia⁴⁷ em seu artigo 21.º, por exemplo, é usado como base para a prevenção e combate da corrupção e traz os princípios do Bloco, aborda a democracia, direitos individuais e boa gestão do estado, bem como, a liberdade económica e civil, a saber:

2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

- a) Salvar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;
- b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;

Os caminhos iniciais traçados pelo Bloco são, maioritariamente, no fomento de políticas comuns e pautadas nos princípios do Tratado da União Europeia, conforme o art. 84.º, a saber:

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a ação dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

Em termos de produção legislativa, historicamente, o período entre os anos de 1980 e 1990 demarca a criação das principais medidas de combate a corrupção e relacionava-se, inicialmente, com o cuidado com de os setores públicos em impedirem a corrupção transfronteiriça. Medidas que visavam dirimir o crime transnacional e promover uma realidade

⁴⁷ Jornal Oficial da União Europeia C 202/28 de 7.6.2016

punitiva única e responsabilidade coesa entre os países. Isso porque, percebeu-se que os Estados Membros tendiam a não criminalizar condutas de corrupção de funcionários públicos, nem, tampouco, priorizavam em seu Direito Penal interno medidas que penalizassem funcionários estrangeiros.

Assim, averiguou-se que a conduta criminosa, em determinados casos, poderia vir a ser objeto de procedimento penal interno com base em acusações que não a de corrupção, tais como a de fraude ou a de abuso de confiança, por exemplo, sendo usual a impunidade da corrupção em si.

Ante o contexto de estreitamento de laços e correlações entre funcionários públicos a atuar de forma transfronteiriça e, ainda, funcionários das cadeiras da própria União Europeia, fez-se necessária a criação de objetivos e regras comuns na persecução da corrupção.

Passa-se, discretamente, para a produção legal acerca da corrupção tomando um tom de *hard law* na medida em que se começa a estabelecer de forma taxativa os parâmetros, os métodos punitivos e as autoridades competentes.

Nesse sentido, o Tratado de Funcionamento da União Europeia é mais uma fundamentação legal suficiente para a formulação de bases comuns e políticas de criminalização conjuntas em face a corrupção eis que, em seu artigo 81.º, prescreve tal ilícito como “criminalidade particularmente grave⁴⁸”, a saber:

1. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das **infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave** com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

2. São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, **corrupção**, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada. Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos

⁴⁸ Jornal Oficial da União Europeia C 202/80 de 7.6.2016

no presente número. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu. (*grifo*)

Por essas razões, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre uma política da União contra a corrupção⁴⁹ surgiu como força motriz para os demais aparatos legislativos comuns no combate a corrupção.

Outra resposta inicial a esse contexto foi o estabelecimento pelo Conselho, em 27 de setembro de 1996, do protocolo⁵⁰ da Convenção, de 26 de Julho de 1995, relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias⁵¹, o qual visava responder o que prescreve o n° 7, alínea *h*) da Resolução do Conselho de 1994 a saber:

Os Estados-membros deverão tomar medidas eficazes para punir os atos de suborno ativo ou passivo praticados por funcionários das Comunidades Europeias que afetem os interesses financeiros das Comunidades.

Todavia, em razão da competência e temática da Convenção, o protocolo *supra* só poderia exigir dos Estados Membros que punissem condutas relacionadas a fraude ou outras lesões aos interesses financeiros da Comunidade, em respeito aos artigos n° 2.º e 3.º do protocolo.

Formalizou-se a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia⁵² para melhor persecução e incriminação de todas as condutas corruptas que envolvam funcionários comunitários ou dos Estados-membros, e não apenas das relacionadas com a fraude contra os interesses financeiros das Comunidades. Foram criados diversos mecanismos de prevenção e punição comum da corrupção, ressaltando-se a criação de listas negras de empresas corruptas⁵³ e, ainda instituição de regras rígidas de contabilidade e auditoria como

⁴⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy Against Corruption, Brussels, 21.05.1997, COM (97) 192 final

⁵⁰ Jornal Oficial das Comunidades Europeias C 313 de 23.10.1996, p. 1

⁵¹ Jornal Oficial das Comunidades Europeias C 316 de 27.11.1995, p. 49

⁵² Jornal Oficial das Comunidades Europeias C 391/1 de 15/12/1998, 391/1 – 391/12

⁵³ Artigo 6º

fim preventivo, análogas aos parâmetros de *compliance* que serão melhor tratados no próximo capítulo.

Assim, saliente-se a trajetória europeia orientada, inicialmente, por definição de princípios comuns de caráter de *soft law*, seguindo-se de práticas de combate e mecanismos uniformes por meio do aumento da legislação proibitiva, com endurecimento da lei penal e sanções e algumas medidas preventivas.

Quanto às hipóteses punitivas na legislação europeia, inicialmente, o principal crime perseguido nos Tratados conjuntos era relativo aos servidores públicos e seu atos de corrupção, sem demais previsões quanto à corrupção privada. O Plano de Ação de Viena⁵⁴, por exemplo, estabeleceu o crime de corrupção como crime prioritário a ser combatido para conter o crime organizado, o que deu início aos demais conselhos e análises político-legislativas sobre o assunto.

Nesse mesmo sentido, o Conselho de Tampere (1999)⁵⁵ também traz directrizes no que tange ao combate do crime organizado no âmbito dos crimes financeiros e elenca, novamente, o crime de corrupção como gerador e principal responsável por tais actividades.

Considera-se, também, como importante marco legal a Convenção Civil Contra a Corrupção de 1999, bem como, a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa no mesmo ano e, posteriormente, em resposta às medidas tomadas no Grupo Europeu, as Nações Unidas deram importância ao tema por meio da carta das Nações Unidas Contra a Corrupção, existindo, igualmente, outros tratados internacionais que trouxeram vasto enfoque ao tema.

Saliente-se que já iniciava a previsão de medidas preventivas de combate à corrupção no ordenamento jurídico das Nações Unidas Contra a Corrupção compatíveis com o sistema de *compliance* como, por exemplo, se vê nos art.º. 6.º a 8.º, ressaltando-se o art. 8.º que estabelece

⁵⁴ Jornal Oficial das Comunidades Europeias C19/01 de 23/01/1999 – C19/04

⁵⁵ Conselho Europeu De Tampere de outubro de 1999, Conclusões da Presidência (https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm?textmode=on?textMode=on) Acesso em 10/02/2020

que cada Estado deve⁵⁶ promover a criação de códigos de conduta para o servidor público, a saber:

1. A fim de combater a corrupção, cada Estado Parte deverá promover, *inter alia*, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos, de acordo com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico.

2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, dentro de seus próprios sistemas institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o desempenho correto, honroso e adequado das funções públicas.⁵⁷ (tradução livre)

Ante o exposto, ao analisar a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, pode-se perceber que a delimitação geral e norte legislativo quanto ao combate à corrupção são no sentido da implementação necessária, por parte de cada Estado, de uma legislação específica referente a ética e conduta dos setores públicos, com o fim de criar um ordenamento jurídico com parâmetros comuns e eficazes no combate a corrupção.

Para isso, importa que cada país signatário estabeleça as métricas de conduta e impeça e preveja punições para eventuais ilícitos relativos a corrupção. Frise-se que Portugal⁵⁸ é signatário da presente Convenção devendo, igualmente, estabelecer em seu regimento interno os parâmetros *supra*.

Ora, é possível perceber um posicionamento tanto preventivo quanto punitivo no Grupo Europeu, conferindo maior atenção inicial às medidas principiológicas e *soft law* para coesão do Bloco, após, produção legal em matéria penal e processual penal com o fim de delimitar e

⁵⁶ United Nations Convention Against Corruption: *Article 6. Preventive anti-corruption body or bodies. 1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as:*

(a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies;

(b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption.

⁵⁷ *Article 8. 1. In order to combat corruption, each State Party shall promote, inter alia, integrity, honesty and responsibility among its public officials, in accordance with the fundamental principles of its legal system.*

2. In particular, each State Party shall endeavor to apply, within its own institutional and legal systems, codes or standards of conduct for the correct, honorable and adequate performance of public functions.

²⁸ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 31/09; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, Diário da República n.º 183, de 31/09/2007 (Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007)

coibir a corrupção pela vertente sancionatória e *hard law* e restando à época, ainda, discretas medidas de vertente preventiva.

Mostra-se, então, o caminho do combate à corrupção na União com passo a passo demarcado de acordo com as necessidades e resultados obtidos em cada contexto, quais sejam, inicialmente, a ausência de uma punibilidade específica da corrupção nos aparatos burocráticos dos países signatários e previsões uniformes de sanção e combate ao fenómeno da corrupção.

II.3 – As medidas anticorrupção, as avaliações do GRECO e resultados

Com o fim de demonstrar as medidas *hard law* e punitivas do Bloco, convém abordar a criação e atuação do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) no início do século XXI. Este, será, então, a figura responsável pela observância e controlo dos princípios orientadores na luta contra a corrupção, bem como, responsável pela implementação das convenções contra a corrupção e dos códigos de ética dos funcionários públicos, na União Europeia.

Assim, a problemática da corrupção não mais seria tratada de forma genérica e dividida entre a Comissão e o Conselho por suas orientações e Protocolos, mas, a investigação e combate enfático seriam de responsabilidade do GRECO, sendo o encarregado por monitorar a adequação dos Estados em face dos objetivos comuns anticorrupção estabelecidos pelas organizações internacionais. Desde os anos 2000 o Grupo atua em ciclos de avaliações dos países signatários, somando, até a presente data, cinco avaliações de temas específicos. Importando compará-las com os resultados obtidos em cada ano acerca da percepção dos cidadãos quanto à corrupção, aqui, delimitada no *EuroBarometer*⁵⁹ respetivo, quais sejam:

A) 1.º ciclo em 2002⁶⁰ verificou a independência dos agentes reguladores e o engajamento na prevenção e luta contra a corrupção;

Avaliação inicial que analisava tanto o poder da lei em cada Estado Membro, na medida em que verificava a atuação e autonomia dos agentes reguladores, como a aplicabilidade das medidas preventivas transpostas nos Tratados assinados. No que tange aos índices de percepção da corrupção na Europa, correlacionando a análise *supra* com o barômetro europeu do mesmo

⁵⁹ Eurobarometer public opinion surveys (“Standard Eurobarometer surveys”) have been conducted each Spring and Autumn since Autumn 1973. From Autumn 2001, they have been conducted on behalf of the Directorate-General Press and Communication (Opinion Polls) of the European Commission.

⁶⁰ First Evaluation Report 11-14/11/2002 (<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/portugal>) Acesso em 10/08/2020

ano, apreende-se que 38% dos cidadãos europeus percebiam que os seus países não trabalharam efetivamente no combate a corrupção.⁶¹ Frise-se que, à época, o questionamento era tão somente acerca da percepção de esforço ou não dos países na legislação de combate a corrupção.⁶² Concluindo-se, possivelmente, que a mera transposição da legislação do Bloco para os signatários não era percebida pelos cidadãos como esforço suficientemente satisfatório no combate à corrupção.

B) 2.º ciclo em 2005 identificou nos países signatários os métodos legislativos de apreensão e confisco de produtos da corrupção, analisou a administração pública e o combate à corrupção; avaliou os sistemas de auditoria existentes e conflitos de interesse ou não na gestão da coisa pública; analisou quanto à prevenção de uso de pessoas jurídicas como escudos contra a corrupção; percebeu a presença ou não de legislação tributária e financeira para combater a corrupção e, por fim, verificou as ligações entre corrupção, crime organizado e lavagem de dinheiro;

Ciclo este que tentou perceber as questões sancionatórias e de política penal e processual penal, ainda, as questões relativas ao engajamento com outras matérias como legislação tributária e empresarial. Persiste a visão dos cidadãos europeus os quais 59%⁶³ percebiam a corrupção como não sendo devidamente perseguida em seus países no período onde se reforçava o aparato jurídico-legislativo punitivo.

C) 3.º ciclo em 2010 analisou a presença no regime jurídico interno de adoção de incriminações previstas na Convenção Penal sobre Corrupção⁶⁴, seu Protocolo Adicional⁶⁵ e Princípio Orientador 2⁶⁶ e, ainda, avaliou a transparência do financiamento dos partidos com

⁶¹ EUROPEAN COMMISSION, Eurobarometer Public Opinion In The European Union, Report Number 58, 2002 (https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb58/eb58_en.pdf) Acesso em 26/09/2020

⁶² “*Since the fall of the Berlin Wall in 1989, do you think that the countries from Central and Eastern Europe have: Worked hard to prevent corruption?*” Ref. *Supra*.

⁶³ “59% of European Union citizens do not agree with the statement that there are enough successful prosecutions in their country to deter people from giving or taking bribes. 72% at Eurozone perceive Corruption as major problem in their countries”. SPECIAL EUROBAROMETER, n.º 245: Opinions on organized, cross-border crime and corruption, 2005, p.7-8 (https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_245_en.pdf) Acesso 26/09/2020

⁶⁴ (ETS 173),

⁶⁵ (ETS 191)

⁶⁶ (GPC 2)

referência à recomendação do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais⁶⁷;

Vê-se, novamente, a investigação das medidas de controlo legal e transposição legislativa punitiva das normas da União para os países signatários e, para além dos esforços e taxatividade dos avaliados, os relatórios de 2011⁶⁸ na perceção da corrupção mantêm a demonstrar que a maioria (74%) dos europeus acredita que a corrupção é problema em seus países e, ainda, creem que os níveis dessa criminalidade têm aumentado.

D) 4.º ciclo em 2014, avançou para a análise de princípios éticos e regras de conduta internas nos países membros com o fim de dirimir o conflito de interesses e regras aplicáveis, previu a proibição ou restrição de certas atividades, bem como, analisou a declaração de ativos, rendimentos, passivos e juro e, por fim, a consciência ética do setor público na boa governança.

Nessa fase, passa-se a alargar as medidas de carácter preventivo e, essencialmente, fomento da ética na boa governança com o fim de delimitar as atividades de gestão com atenção à parâmetros de transparência e fiscalização. A caminhada nesse sentido inaugura trajetória a alterar a estratégia anticorrupção do Bloco antes punitiva para, agora, preventiva e em *compliance*. Percebeu-se⁶⁹ que 23% dos cidadãos europeus concordam que os esforços de seu governo são eficazes no combate à corrupção; 26% vêem que há suficientes processos bem-sucedidos em seu país para dissuadir as pessoas de práticas corruptas e, por fim, 27% dos entrevistados crê que as instituições da U.E. ajudam a reduzir a corrupção.

Ressalte-se que os novos relatórios a partir de 2014 contêm mais especificações e questionários acerca da perceção de corrupção, possibilidade de denunciar atos corruptos, contatos pessoais com práticas corruptas e questionamentos éticos acerca dessa criminalidade.

E) 5.º ciclo e mais atual, em 2017, verificou, novamente, os avanços quanto aos princípios éticos e regras de conduta estipulados pelos Estados Membros, aplicação de regras

⁶⁷ (Rec (2003) 4).

⁶⁸ “Almost half of all Europeans (47%) think that the level of corruption in their country has risen over the past three years.” Special Barometer n.º 374 – Corruption Report, 2011, P36-38 (https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

⁶⁹ Special Eurobarometer n.º 397 – Corruption, 2014 (https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf) Acesso em 27/09/2020

relativas ao conflito de interesses; proibição ou restrição de certas atividades, declaração de ativos, rendimentos, passivos e juros e, por fim, percepção ética dos governantes e consciência.

O presente ciclo insta a adaptação dos países na construção de procedimentos éticos, códigos procedimentais de boa conduta, aparatos de transparência e denúncia e engajamento dos governantes frente às medidas de combate a corrupção. A nova realidade europeia concede mais espaço às medidas preventivas e de controlo essencialmente ético-cultural no que tange a fiscalização dessa criminalidade. Em consequência, o *Special Eurobarometer* n.º 470 de 2017 demarcou que, comparado com os relatórios anteriores, decresce para 43% o percentual de europeus que acreditam que os níveis de corrupção aumentaram nos últimos anos. Além disso, avaliou-se que ao longo dos últimos três anos (2014-2017), reforçou-se o facto de que a maioria dos cidadãos percebem a corrupção como inaceitável.⁷⁰

Pode-se demonstrar certo esgotamento das medidas taxativas e punitivas do Bloco ante os impactos da escolha política anticorrupção na percepção dos cidadãos sobre o tema, qual sejam, melhores resultados através de uma pauta preventiva e com fomento da ética em comparação com a estratégia anterior.

Além disso, vê-se que o Grupo de Estudos Contra a Corrupção e, conseqüentemente, o ordenamento jurídico da U.E., caminharam no sentido de uma legislação de combate à corrupção de forma taxativa e punitiva com a transposição das normas europeias nos países signatários, em um primeiro momento, até avançar para uma análise ética e de boa governança com indicações políticas combinadas de transparência e prevenção, nos últimos casos.

Caminhos esses seguidos de uma discussão mais aprofundada acerca das dimensões da corrupção e sua percepção, indicada pelos questionamentos iniciais do *EuroBarometer* até a subdivisão nos anos posteriores do mesmo relatório em diversos pontos de percepção⁷¹ e contato com o fenómeno corruptivo, instigando o debate e maior reflexão ética acerca do tema.

⁷⁰ *Less than a quarter Europeans think that it is acceptable to do a favor (22%) or give a gift (21%) in order to obtain something from the public administration or a public service. Fewer still (14%) think it is acceptable to give money. The results are rather stable since 2013. Special Eurobarometer 470, 2017.*

⁷¹ *Acceptability of corruption; Level of corruption in daily life; Level of corruption over last three years, Personal experience of bribery, Contact with institutions and incidence of bribery, Personal experience of corruption, reporting cases of corruption, Awareness of where to report corruption, Reasons for not reporting corruption, Trust in authorities to deal with corruption complaints.*

Fomenta-se, agora, promover um ambiente eticamente mais coerente com o fim de influir tanto sobre a relação dos agentes com a corrupção quanto sobre o contexto e sistema público com melhores respostas. Inicia-se a mudança de estratégia natural ante os percursos anteriormente traçados de endurecimento penal para a conjugação de medidas *hard* e *soft* no que tange a prevenção, fiscalização e sanção em *compliance*.

III- SISTEMAS PREVENTIVOS: O “COMPLIANCE”

III.1 – *Compliance*: conceito, histórico e pilares

Passa-se a analisar um mecanismo de gestão preventivo com fins de fomentar a transparência, prevenir a corrupção e promover a governança pública por uma política de integridade.

Inicialmente, é preciso comentar o sistema jurídico norte-americano de legislação com histórico de controlo e combate à corrupção de forma organizada e principiológica, dotada de mecanismos de boa governança para melhor estruturar a gestão transparente.

No presente estudo não se busca, sob nenhuma ótica, pormenorizar os mecanismos de *soft law* ou *hard law* no sistema legal norte-americano, mas, perceber alguns aparatos legais que tratam da corrupção e seus sistemas correlatos.

Em contrapartida ao bloco europeu fundado na *civil law*, o *common law*⁷² do sistema jurídico americano é conhecido por sua regulamentação pouco precisa, discricionária e cuja autonomia privada ou interesse coletivo efetivam a norma.

A prevenção da corrupção é tema significativamente discutido no ordenamento jurídico dos E.U.A. e, maioritariamente definido no *Foreign Corrupt Practices Act*⁷³ (1977), isto é, a legislação “anti-suborno” que trata da regulamentação de prevenção e sanção de atos de corrupção cometidos por empresas ou pessoas, americanas ou não, estabelecidas nos Estados Unidos ou simplesmente listadas na bolsa de valores do território americano ou que participam direta ou indiretamente neste e que causam, diretamente ou por meio de agentes, um ato em prol de tal pagamento corrupto a ocorrer dentro do território nacional.

⁷² *Common Law*: sistema jurídico fundado em princípios e regras de ação incorporados na jurisprudência e não em atos legislativos, aplicáveis ao governo e à proteção de pessoas e propriedades que derivam sua autoridade dos costumes e tradições da comunidade, medidos e interpretados por tribunais judiciais. (<https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/common+law>)

⁷³ *Foreign Corrupt Practices*, PUBLIC LAW 95-213, 1978, (<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/08/29/corruptrpt-95-213>) Acesso em 20/06/2020

A lei *supra* foi criada com o objetivo de tornar ilegal para certas classes de pessoas e entidades fazer pagamentos a funcionários públicos estrangeiros para ajudar na obtenção ou manutenção de negócios.

Especificamente, as disposições anti-suborno da FCPA proíbem o uso do comércio interestadual “de forma corrupta” em promoção de qualquer oferta, pagamento, promessa de pagamento ou autorização do pagamento de dinheiro ou qualquer coisa de valor para qualquer pessoa, direta ou indiretamente, ainda, a um oficial estrangeiro para influenciá-lo em sua função, induzi-lo a praticar ou deixar de praticar um ato que viole seu dever legal ou para garantir qualquer vantagem indevida com o fim de auxiliar na obtenção ou manutenção de negócios para ou com qualquer pessoa.

A FCPA também obriga que as empresas abrangidas façam e mantenham livros e registros que reflitam de forma precisa e justa as transações comerciais e estipulem um sistema adequado de controlo contável interno suficiente para evitar adulteração das contas, bem como, apresentem anualmente demonstrações contábeis de suas transações financeiras globais, sob pena de severas sanções cíveis, administrativas e criminais.

O principal conceito abordado nessa legislação trata-se de *compliance* e irá nortear todos os demais parâmetros e objetivos da norma e orientar os agentes responsáveis por sua efetividade e terceiros abrangidos pela FCPA.

O termo *compliance* alude a expressão inglesa “*to comply with*”, qual seja: estar de acordo com⁷⁴, no sentido de ser um mecanismo que busca organizar a estrutura de gestão de determinada instituição para que se esteja de acordo com a legislação e práticas que lhe seriam aplicáveis em razão do meio ou atividade a que está inserida.

Em virtude da imprecisão de sua tradução, poderá ser referido como Programa de Integridade, Plano de Gestão Corporativa ou, ainda, Programa de Boa Governança, abarcando, maioritariamente, as noções de transparência, responsabilidade e ética na gestão.

Tem-se por *compliance* um conjunto de medidas preventivas ante o caráter aberto das normas de cunho econômico, que visam incentivar o meio empresarial a agir de forma ética e

⁷⁴ Tradução livre

transparente, com aparatos de controlo internos que previnam a persecução criminal de determinada empresa ou instituição financeira pela avaliação antecipada de riscos e possíveis responsabilidades em caso de ilícito, fazendo com que as mesmas se adequem às leis vigentes antes da lesão efetiva de bens jurídicos.

O texto legal também traz e percebe os seus conceitos de corrupção, eis que, configura-se uma violação ao FCPA: uma oferta, promessa ou autorização de um pagamento, ou um pagamento, para um oficial do governo "de forma corrupta".⁷⁵

Nesse íterim, conceitua-se “corruptamente” como uma intenção ou desejo de injustamente influenciar o destinatário. Logo, a palavra "corruptamente" é usada para deixar claro que a oferta, o pagamento, promessa, ou presente, deve ser pretendido para induzir o destinatário a fazer mau uso de sua posição oficial; por exemplo, erroneamente para direcionar negócios para o pagador ou seu cliente, para obter legislação preferencial ou regulamentos, ou para induzir um oficial estrangeiro a deixar de cumprir uma função oficial.⁷⁶

Certas instituições internacionais percebem esse mecanismo como aplicável ao sistema público, como por exemplo, a Transparência Internacional que define *compliance* como: “procedimentos, sistemas ou departamentos **dentro de organizações públicas ou privadas** que asseguram que todas as atividades desenvolvidas estão em conformidade com as leis, normas, regulamentos, políticas internas e as expectativas do público e **que têm como objetivo proteger a sua integridade e reputação.**”⁷⁷ (grifo)

Ora, para o pleno funcionamento de uma gestão em *compliance*, aplicam-se princípios ou pilares que orientam o programa e prescrevem os métodos para que ele seja eficaz. Tais pilares bases são achados, principalmente, no ordenamento jurídico norte-americano, nos guias de sentenças do poder judiciário federal e serão bases no presente estudo.

⁷⁵ *payments made with a "corrupt" motive.* The legislative history of the statute describes this and the word "corruptly" connotes an evil motive or purpose, an intent to wrongfully influence the recipient. It does not require that the act be fully consummated, or succeed in producing the desired outcome. LEGISLATIVE HISTORY, 1977, Foreign Corrupt Practices And Domestic And Foreign Investment Improved Disclosure Acts Of 1977 (<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2010/04/11/senaterpt-95-114.pdf/>) Acesso 24/09/2020

⁷⁶ A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act (<https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1306671>) Acesso em 15/12/2019

⁷⁷ Glossário Anticorrupção (<https://transparencia.pt/glossario-anti-corrupcao-2/>) Acesso em 15/12/2019

Na jurisprudência norte-americana, estabelece-se as regras que servem para instruir os membros do judiciário na dosimetria de suas penas com o fim de perceberem se determinada entidade tinha ou não um programa de *compliance* instituído e se tomou medidas necessárias e proporcionais para evitar que o ato ilícito ocorresse.

Assim, nos moldes do *Chapter Eight – Sentencing of Organizations*⁷⁸ (2018), em seu §8B2.111 encontram-se os passos que uma organização deverá tomar para que seja efetivo um programa de *compliance*, a saber:

- 1.º Pilar: promover uma cultura na organização que estimule a conduta ética e em acordo com a lei, maioritariamente pautada pelo comprometimento da alta gestão, através de manifestações internas e públicas de que seus gestores se importam com a efectividade do programa.
- 2.º Pilar: exercer “*due diligence*” para prevenir e detectar uma conduta ilícita, isto é, uma análise prévia e diligências compatíveis com o exercício da organização ou atividade a que se propõe com o fim de perceber áreas potenciais de crimes e legalidade de eventuais parceiros e contratantes;
- 3.º Pilar: estabelecer parâmetros e um código ético de acordo com as normas e valores da entidade e compatível com suas atividades, a ser seguido por toda a organização a partir do exemplo dos altos gestores;
- 4.º Pilar: divulgar, exaustivamente, tais parâmetros éticos e as normas que devem ser seguidas, com o treinamento constante e fiscalizações internas de seu cumprimento por parte de toda a organização, através de canais de denúncia, bonificações relativas à boa conduta, dentre outros mecanismos que fomentem a cultura ética;
- 5.º Pilar: avaliar riscos e eventos que poderão impactar negativamente a persecução dos objetivos delineados pela entidade;
- 6.º Pilar: estabelecer agentes ou departamento com autonomia, autoridade e recursos para ser responsável pela efetividade do programa, no sentido de ser capaz e livre

⁷⁸ UNITED STATES SENTENCING COMMISSION Chapter Eighth, 2018, (<https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual/2018-chapter-8>) Acesso em 15/012/2020

para prevenir, detectar e punir condutas em desacordo com os parâmetros previamente estabelecidos;

7.º Pilar: demonstrar, para a comunidade, que eventuais atos lesivos foram coibidos, bem como, estimular a prática ética no decorrer das atividades;

8.º Pilar: manter controlos internos e auditorias periódicas por entidade externa com o fim de que seja sempre avaliado se o programa está a ser cumprido, se está devidamente comunicado a todos os agentes, se é seguido pela alta gestão e quais os novos riscos a serem prevenidos.

Estabelece-se, aqui, que as regras acima descritas serão os aparatos basilares de um “sistema de *compliance*”, vistos e aplicáveis em conjunto na hipótese de um sistema preventivo de práticas anticorrupção. Com base nesses pilares, norteia-se a definição, no presente trabalho, de uma estratégia preventiva de combate à corrupção baseada em *compliance*.

Essas estruturas serão vistas a ganhar espaço na pauta política e, a cada vez mais, fazerem parte da estrutura funcional dos organismos, instituições e organizações.

Os mecanismos de *compliance* poderão ser encontrados, ainda, no ordenamento jurídico de alguns países aquando privilegiam Programas de Integridade e ou aplicação de medidas preventivas no julgamento e aplicação de pena em crimes contra a gestão pública. Nesses casos, a legislação prevê levar em consideração a existência ou não desses mecanismos para reduzir coimas ou limitar a responsabilização para tão somente o agente e não toda a instituição.

Toma-se, por exemplo, o ordenamento jurídico brasileiro que incorporou os sistemas de *compliance* por influência jurídico-legal do sistema norte-americano em sua lei Anticorrupção, Lei nº 12.846⁷⁹ de 1º de agosto de 2013, em seu artigo 7.º, VIII que prescreve alterações à sanção e coimas impostas para empresa que lesionar o erário público, a saber:

“Serão levados em consideração na aplicação das sanções: VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e

⁷⁹Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013, (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm) Acesso em 10/05/2019

incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efectiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

Em suma, *compliance* deve ser compreendido como conjunto de medidas preventivas, advindas de uma gestão de integridade da seara empresarial e que reage aos atos atentatórios ao ordenamento jurídico no mercado pelos instrumentos do próprio mercado: a auto regulação pela competitividade.

As políticas de governança, gestão de risco e *compliance* se mostram como uma resposta compatível com os institutos de mercado competitivo e dinâmico da era contemporânea, pois, consideram as necessidades de coligações para melhores oportunidades financeiras que já ocorrem entre as empresas e criam uma cultura de mútuo monitoramento e prevenção de riscos para salvaguardar o mercado.

De mesma forma, há como perceber no contexto europeu um impulso no mesmo espírito no sentido de aplicar regras estruturais pautadas na conduta ética, fomento da transparência na gestão e a fiscalização por métodos precisos e objetivos tais como os pilares de *compliance*.

III.2 – Compliance e sistema punitivo: estratégias viáveis na União Europeia

Ante o exposto, analisa-se o caminho da União Europeia até a presente a dar espaço aos métodos preventivos em decorrência da alta taxatividade legal antes utilizada. Assim, vê-se que o Bloco traz, gradualmente, para o seu contexto político a opção por estratégias de *compliance* através de suas instituições fiscalizadoras.

Ora, ante a demonstração de falhas no combate à corrupção demonstradas anteriormente pela pouca alteração dos dados relativos à sua percepção no meio europeu, há de se concluir certo desgaste e esgotamento das vias punitivas de combate. Isso porque, os extensos e demasiados⁸⁰ compromissos internacionais, Protocolos, Convenções e entidades com o enfoque no combate a corrupção não extinguiram essa criminalidade.

⁸⁰ Percebendo-se os principais protocolos e tratados internacionais sobre o tema, a União Europeia e seus institutos somam mais de dez Convenções diferentes que norteiam a política legislativa de seus Estados Membros signatários, a saber: 1) Commission Decision of 28 September 2011 setting up the Group of Experts on Corruption; 2) Commission Decision of 6 June 2011 - EU Anti-Corruption Report (C (2011) 3673 final); 3) Council Decision 2008/582/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption;

Conforme obra “*Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance*”, uma regulamentação que falha em obter um nível adequado de conformidade não apenas falha em atender o seu objetivo da política subjacente, mas também: “cria custos desnecessários por meio de administração e implementação infrutíferas; adia a realização do objetivo da política; corrói a confiança geral no uso da regulamentação, do Estado de Direito e do governo em geral, conseqüentemente, enfraquece os outros regulamentos. O que pode levar a um ciclo vicioso no qual mais e mais regras são promulgadas enquanto a confiança na regulamentação governamental diminui e os resultados de conformidade pioram.”⁸¹

Analisando-se os ciclos de avaliações do GRECO e os objetivos norteados em cada um e correlacionando-os com os barômetros de percepção da corrupção foi possível verificar que foi realizada vasta tentativa de combate à esse fenômeno por meio da esfera punitiva. Todavia, a força da lei e taxatividade pelos países não trouxe resultados significativos aquando questionados os cidadãos sobre o tema.

Assim, verifica-se que as medidas sancionatórias legisladas no início do século XIX até a presente, ainda que imponham aos Estados a adequação legal de forma uniforme, falham na sua efetividade e encontram-se desgastados e em estagnação⁸² no combate a corrupção. Embora

4) Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector International conventions,

5) United Nations Convention against Corruption: Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption (CETS No 191)

6) Civil Law Convention on Corruption (CETS No 174)

7) Criminal Law Convention on Corruption (CETS No 173) Criminal Law Convention;

8) OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions;

9) Resolution (97) 24 on the twenty Guiding Principles for the fight against corruption Council of Europe;

10) Resolution (97) 24 on the twenty Guiding Principles for the fight against corruption United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC);

11) OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions Reports;

12) Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector (COM (2011) 309 final);

13) Report from the Commission to the Council on the modalities of European Union participation in the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO) (COM (2011) 307 final);

14) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the participation of the European Union in the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO). (COM(2012) 604 final) (https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456) Acesso em 24/09/2020

⁸¹ PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE (PUMA), OECD, Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance (<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46466287>) Acesso em 23/09/2020

⁸² TRANSPARENCY INTERNATIONAL, WESTERN EUROPE AND EU: STAGNATING ANTI-CORRUPTION EFFORTS AND WEAKENING DEMOCRATIC INSTITUTIONS (<https://www.transparency.org/en/news/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis>) Acesso em 23/09/2020

muitos regulamentos tenham melhorado o bem-estar social e o aparato de anticorrupção, bem como, vista a tentativa dos Estados Membros em buscar cumpri-las, ainda restam falhas na conformidade. Em relatório, a OCDE⁸³ identificou oito causas de não conformidade do ponto de vista dos alvos, quais sejam: falha em entender a lei, colapso da crença na lei; injustiça processual; custos de conformidade regulatória; falha de dissuasão; incapacitação dos regulados; falha de persuasão; fracasso da sociedade civil.

Os prelúdios de melhorias com análises mais positivas acerca da percepção da corrupção aparecem quando os ciclos de avaliações do GRECO estimulam a conjugação de mecanismos de fiscalização e controlo pelo viés preventivo e de *compliance*. Momento em que segue-se a estratégia de complementar a taxatividade legal acompanhada pelos mecanismos de *compliance*, surgindo novo debate nos estudos e sociedade quanto à percepções e problemática ética da corrupção.

Além disso, conforme exposto os custos objetivos da corrupção e, ainda, os impactos na burocracia do Estado, na arrecadação, na confiança das instituições e bom desenvolvimento democrático, não se vê espaço para a inércia da União frente à esse fenómeno. Por essas razões, com o fim de obter melhores impactos, verifica-se uma alteração de posicionamento do Bloco a priorizar medidas combativas diferentes e em complemento das estratégias até o momento utilizadas no âmbito punitivo na vasta legislação produzida, designadamente, pela aplicação dos pilares de *compliance* conforme o formato norte-americano e a valer-se dos benefícios de ter uma regulamentação única, clara, estipulada previamente visando a participação conjunta e com diretrizes precisas de transparência, monitoramento e sanções.

Outras entidades internacionais, para além do GRECO, também estimulam esse novo método combinado entre o fomento do ambiente ético com aparatos de prevenção e as medidas de fiscalização e sanção. Por exemplo, a Transparency International traz algumas recomendações⁸⁴ com o fim de alterar certa estagnação anticorruptiva e indica, essencialmente, o estímulo ao cumprimento do Estado de Direito para que os poderes públicos atuem dentro

⁸³ OECD (1997), “Improving regulatory compliance: Strategies and practical applications in OECD countries,” by John Braithwaite, The Australian National University (<https://documents.in/document/oecd-regulation-and-compliance.html>) Acesso em 24/09/2020

⁸⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, WESTERN EUROPE AND EU: STAGNATING ANTI-CORRUPTION EFFORTS AND WEAKENING DEMOCRATIC INSTITUTIONS (<https://www.transparency.org/en/news/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis>) Acesso em 23/09/2020

dos limites da lei, em respeito aos valores da democracia e dos direitos fundamentais e sob o controlo de tribunais independentes e imparciais. Medida que demonstra, por exemplo, o primeiro pilar de *compliance* dado que insta o comprometimento da Alta Gestão. Salienta, também, a necessidade de oferecer proteção aos denunciantes para que todos os cidadãos possam denunciar com segurança irregularidades nas esferas pública e privada, demonstrando medida análoga aos quarto e sétimo pilares de *compliance* na forma em que insta a denúncia e publicidade das medidas de controlo salvaguardando a sociedade aquando agente fiscalizador. Por fim, recomenda melhorar a transparência legislativa e o Consult. às informações necessárias para uma supervisão pública eficaz, promover um espaço cívico seguro para a sociedade civil dialogar com governos e autoridades sem medo de retaliação e proteger a liberdade de imprensa e o papel crucial que a mídia desempenha na democracia. Fundamenta-se, aqui, o sétimo pilar de *compliance* no fomento a transparência para o combate à corrupção.

Além da instituição *supra*, existem outros exemplos⁸⁵ dessa nova vertente e verifica-se, em suma, que ante a necessidade de melhorar os resultados no combate à corrupção, tanto a União Europeia como outras entidades internacionais demonstraram a necessidade de aderir à novas estratégias as quais se assentam, maioritariamente, em medidas preventivas e de *compliance*.

III.3 – A aplicação do sistema no meio empresarial e público

A presença das diretrizes citadas e sua aplicabilidade não apenas no ordenamento jurídico norte-americano, já é realidade de alguns Estados Membros. Os quais têm inserido parâmetros de conformidade e transparência, principalmente nas contratações públicas e órgãos administrativos.

Portugal, por exemplo, já prescreve a exigência na esfera administrativa de programas de integridade e boa governança para contratações públicas como, por exemplo, o Decreto-lei de n.º 111-B/2017 que alterou o Código dos Contratos Públicos com o fim de transpor as Diretivas Europeias n.ºs 2014/23/UE, 2014/24/EU, 2014/25/EU e 2014/55/UE que tratam sobre

⁸⁵ A RECOMENDAÇÃO DA OCDE SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA, 2017, (<https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>) Acesso 28/09/2020

adjudicação de contratos de concessão, contratos públicos e facturação electrónica nos contratos públicos.

A partir de janeiro de 2018 essa alteração legislativa tem sido aplicada com o intuito de desburocratizar a contratação pública portuguesa e permitir uma escolha transparente e simplificada nas licitações. A principal mudança se vê na propositura de medidas de transparência e boa gestão pública, destacando-se: a introdução da consulta preliminar, a ser realizada antes de um procedimento de contratação, para que a entidade adjudicante realize consultas informais ao mercado para preparar o procedimento e tome medidas para que esse mecanismo não gere danos à transparência ou prejuízos para a concorrência; a consagração de um novo procedimento de consulta prévia a ser feito com três fornecedores, limitando o recurso ao ajuste direto; e ainda, a necessidade de fundamentação especial dos contratos de valor superior a cinco mil euros, com base numa avaliação custo-benefício.⁸⁶

Medidas *supra* incorporam os pilares de *compliance* antes mencionados e fomentam, nomeadamente, a divulgação e transparência, logo, quarto pilar, a demonstração pública de conformidade, sétimo pilar e, por fim, a fundamentação específica para conter riscos conforme o segundo pilar, respetivamente.

Ante o exposto, verifica-se que uma política de integridade e transparência com mecanismos preventivos e objetivos, logo, de *compliance*, poderá ser aplicável em um sistema público ou privado de gestão. Assim, a partir dos pilares conceituais norte-americanos, seria possível instituir tais regimes de controlo da corrupção em todo contexto.

⁸⁶ Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013. 13SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDADE, TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica, INTELI – Inteligência em Inovação, ICS-UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. (p.13)

IV – AS PRÁTICAS DE *COMPLIANCE* NA UNIÃO EUROPEIA

IV.1 Métodos já sugeridos e resultados

Apontados os danos frequentes da corrupção na U.E., insta perceber em que medida está a se alterar a metodologia de combate à corrupção e a adotar uma estratégia de *compliance* e gestão preventiva de riscos. Ante as falhas e desgaste dos sistemas de combate da corrupção anteriormente utilizados, começa-se a analisar até que ponto os mecanismos legais preventivos atualmente usados foram eficazes.

Além disso, certo de que a União Europeia formaliza seus estudos e combate a corrupção através do GRECO, serão vistas quais das recomendações por esta entidade que trazem práticas preventivas seriam análogas aos pilares de *compliance* e, ainda, quais os resultados específicos nos países europeus. Fina demonstrar, então, a evolução do *compliance* na legislação europeia na contenção da corrupção e mitigação dos custos sofridos. Para isso, serão exemplificados os países antes listados no topo dos *rankings* do CPI expostos em capítulo anterior, com o fim de averiguar quais as indicações do GRECO em cada um dos ciclos de relatórios, as medidas tomadas e os resultados obtidos posteriormente acerca da conformidade ou não dos avaliados.

Ao analisar as indicações do GRECO para a Dinamarca, Noruega e Suécia, por exemplo, serão demarcadas as principais orientações de cada ciclo para cada país com o fim de perceber as similares aos pilares de *compliance*.

Nas avaliações da Dinamarca, sugeriu-se:

- 1) Organizar formação adicional para funcionários da polícia e promotores que lidam com corrupção e crimes conexos e fornecer um maior grau de pessoal especializado em crimes de corrupção nas estruturas existentes da polícia e do Ministério Público, em particular sobre as tipologias de corrupção, incluindo sua dimensão internacional.⁸⁷

⁸⁷ Recommendation III, First Evaluation Round Compliance Report on Denmark (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c31d7>) Acesso em 23/09/2020. *The training courses in this field have been developed in close co-operation between the Police College and the Public Prosecutor for Serious Economic Crime (SØK) in order to provide various degrees of specialisation to police and prosecutors. As from 2004, the Police College has intensified its training*

Recomendação percebida como satisfatoriamente cumprida pelo GRECO com treinamento específico efetivo em 2004 conferindo formação especializada aos profissionais correlatos. Medida essa compatível com o quarto pilar do regimento norte-americano, referente ao treinamento constante dos sistemas internos.

2) Adotar um Código de Conduta para a Administração Pública;⁸⁸

Recomendação vista como não aplicada no segundo ciclo de avaliações, eis que, o *Folketing* dinamarquês não a cumpriu em prazo hábil sendo reafirmada no quarto ciclo⁸⁹ de avaliações exigindo-se, também, que tal código fosse realizado com um conjunto abrangente de padrões éticos e de conduta, elaborado e publicado por membros do Parlamento, ressaltando a opinião firme de seus agentes de que o processo de desenvolvimento de um código de conduta aumentaria ainda mais a conscientização entre os deputados das dimensões éticas de seu *status* como representantes eleitos, fornecendo-lhes orientação e demonstrando ao público sua disposição de agir a fim de manter altos níveis de integridade.

Tal método foi recebido de forma eficaz e completado pelo país orientado, cabendo compará-lo ao terceiro pilar do sistema de *compliance*, o qual indica a criação de códigos de ética e conduta e, ainda, demonstra o compromisso da alta gestão em promover a ética na governança tal qual o primeiro pilar de *compliance*.

3) Tomar medidas para sensibilizar os funcionários da polícia do seu dever de denunciar a má conduta relacionada com a corrupção dentro do serviço de polícia.

Método esse igualmente previsto nos pilares de *compliance* eis que sugere a criação de mecanismos de controle e canais de denúncias, conforme o terceiro pilar norte-americano.

with regard to corruption concerning inter alia investigation of corruption, based on relevant case material. Moreover, SØK, which is the specialised central body for investigations of corruption cases, organised in November 2003 a thematic national seminar on corruption (legislation and investigation in practice) for senior employees of all police districts in Denmark who regularly deal with cases concerning economic crime. In particular, the seminar dealt with symptoms of behaviour that might lead to corruption or similar offences.

⁸⁸ Recommendation II, Second Evaluation Round Compliance Report on Denmark (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3213>) Acesso 24/09/2020

⁸⁹ Recommendation I (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3213>) Acesso em 20/09/2020

Ora, o quinto ciclo⁹⁰ de análise do GRECO sobre o mesmo país, já foi demonstrado a superação dos pontos 1 e 2 abordados nos estudos anteriores, conseqüentemente, permanência da Dinamarca no topo da pontuação relativa a corrupção percebida e ressaltado o dever de denunciar

Na Noruega, o GRECO recomendou:

- 1) Desenvolver o estudo estatístico direcionado e pesquisas sobre as várias formas de corrupção na Noruega.

Medida análoga ao *due diligence* do método de *compliance* eis que visa analisar os riscos, quais sejam, as formas de corrupção no meio para, posteriormente, formalizar o seu combate e mitigar seus danos. Percebeu o Grupo como implementada na integralidade no país.⁹¹

- 2) Prever regras claras que garantam a necessária independência dos auditores que vão auditar as contas dos partidos políticos.

Conforme antes apontado, o terceiro ciclo de avaliações analisava o Poder Legislativo e processo eleitoral. A presente medida, então, carrega expressa analogia a independência e autonomia dos agentes fiscalizadores nos moldes do sexto pilar de *compliance*. Implementada parcialmente pelo país aquando das disposições acerca da auditoria nos processos eleitorais.

- 3) Formular diretrizes éticas com a participação dos membros do *Storting*⁹² para cobrir questões como a prevenção de conflitos de interesse, aceitação de presentes e outras vantagens e contatos com terceiros, incluindo lobistas e propor medidas práticas com para orientar e aconselhar os membros do *Storting* em questões éticas.

⁹⁰ Fifth Evaluation Round Evaluation Report Denmark (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>) Acesso em 20/09/2020

⁹¹ *The Ministry of Justice, in collaboration with Statistics Norway (Statistisk Sentralbyrå) are presently conducting a survey regarding companies' exposure to economic crime, including corruption. The interview based project has covered 2,000 Norwegian companies and 91,5 % of them have responded. Statistics Norway is currently in the process of analysing the findings which should be completed by the end of the year. The project should provide useful statistical information, as well as information on the occurrence of various forms of economic crime, including corruption.* (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a1d>)

⁹² Parlamento da Noruega, Poder Legislativo unicameral.

Salientou, também, o uso de medidas de transparência para tornar público o sistema de declaração existente para incluir dados quantitativos sobre os interesses financeiros e econômicos de membros do parlamento, bem como, dados sobre responsabilidades significativas e informações sobre cônjuges e familiares dependentes.

A presente sugestão preventiva, tal como a anterior, visa ampliar o instrumentos de transparência e prever códigos de adequação ética, vista como implementadas no relatório posterior.⁹³

Por fim, analisa-se o relatório da Suécia para a qual foi recomendado:

- 1) Identificar nas estruturas existentes quais serão os responsáveis por lidar especificamente com a detecção, investigação e julgamento de casos graves de corrupção. Esta estrutura também deverá ser capaz de explorar informações disponíveis de diferentes fontes que podem levar à detecção e coleta de evidências de crimes de corrupção.⁹⁴

A presente medida, devidamente implementada conforme relatório, reforça o ideal do oitavo pilar, ante a análise periódica de equipa especializada na persecução da corrupção e cumprimento das normas vigentes. Além disso, recomendou-se, igualmente, questões em matéria fiscal acerca do melhor desenvolvimento do regime existente, a saber:

- 2) Incluir dados quantitativos nas declarações de ativos das condições financeiras e econômicas envolvendo membros do parlamento, bem como, dados sobre passivos e, ainda, informações sobre cônjuges e familiares dependentes para garantir a supervisão e aplicação das regras existentes.⁹⁵

⁹⁴ Recommendation II, First Evaluation Round Compliance Report on Sweden (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca123>) Acesso em 24/09/2020

⁹⁵ Recommendation IV. Forth Evaluation Round Sweden (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c5>) Acesso 24/09/2020

Evidencia-se nessa sugestão o fim de promover a transparência e manifestação pública dos gestores na ação ética em matéria fiscal, tal com o primeiro pilar de *compliance*. Avaliada como parcialmente implementada pelo GRECO.⁹⁶

- 3) Publicar as informações sobre reclamações recebidas, medidas tomadas e sanções aplicadas contra funcionários da polícia, incluindo a possível divulgação da jurisprudência relevante, respeitando o anonimato das pessoas envolvidas⁹⁷

A última questão apontada pelo Grupo induz, novamente, para importante pilar de *compliance*, qual seja a demonstração para a comunidade de que os atos lesivos são sancionados, conforme sétimo pilar.

Os dispositivos indicados pelas recomendações tratam indubitavelmente de diretrizes de *compliance* demonstrando aplicabilidade tanto em um contexto macro dentro do Bloco como internamente em cada país.

É nítida a caminhada do Bloco no sentido de estimular as diretrizes de *compliance* através das recomendações citadas em seus vários ciclos de avaliações, pois, nota-se que o GRECO usualmente conclui pela produção de códigos de ética, prevenção dos riscos possíveis com ferramentas de transparência nas ações de gestão e, por fim, ampliação dos instrumentos existentes nos países para permitir a fiscalização e acompanhamento pela população.

Nos países exemplificados as orientações do GRECO demarcam a vertente preventiva e regulatória com resultados positivos, quais sejam: a implementação comprovada das medidas e persistência desses países nos melhores *rankings* do C.P.I.

Evidenciados os atos e danos correlatos ao fenômeno da corrupção, verificados os posicionamentos da União Europeia no combate à esse ilícito de forma política e legislativa e, ainda, os mecanismos do sistema norte-americano para gestão de risco e transparência já

⁹⁶ GRECO also regrets the Swedish position not to include financial interests of spouses and dependent family members in the asset declarations for reasons of individual privacy, as such declarations would not necessarily need to be made public, as stated in the recommendation. Such a position also runs counter to the practice in a large number of member States. That said, this part of the recommendation has nevertheless been implemented as it has been duly considered.

⁹⁷ Fifth Evaluation Round Compliance Report on Sweden (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680943be3>) Acesso em 24/09/2020

aplicados, começa-se a analisar o contexto e caminhada política de Portugal no igual uso de ferramentas de *compliance*.

IV.2 Caso português: da sanção ao *compliance*

Portugal é signatário de alguns⁹⁸ tratados que visam o combate à corrupção e tem sido avaliado quanto à aplicação de mecanismos preventivos desse ilícito no sector público, criticando-se a má fama⁹⁹ do país em promover algumas das orientações do GRECO no combate a corrupção.

Importantes instituições já se manifestaram acerca de alterações práticas que deveriam ser implementadas no contexto legislativo e político do país a fim promover uma gestão mais transparente e em *compliance*. É o caso da manifestação do Tribunal de Contas, em parecer do Conselho de Prevenção da Corrupção,¹⁰⁰ fundamentando a necessidade da avaliação prévia de riscos, principalmente pela imprecisão legislativa, a fim de que tais riscos sejam prevenidos por um sistema integrado de transparência.

O Ministério Público, por exemplo, aponta em seu relatório sobre Estratégias de Investigação da Corrupção¹⁰¹, conceitos análogos aos pilares de *compliance* a saber: “efetivar regras e instrumentos jurídicos adequados a eliminar, ou pelo menos reduzir substancialmente, as oportunidades de violação da lei, que são proporcionadas pela sua inexistência ou pela sua

⁹⁸ Convenção contra a Corrupção, Organização das Nações Unidas (ONU/UN) de 31/10/2003; Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa, Conselho da Europa (CE/EC) de 15/05/2003 Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, Conselho da Europa (CE/EC) de 27/01/1999 Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE/OECD) de 17/12/1997, Convenção Relativa à Luta contra a Corrupção em Que Estejam Envolvidos Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, União Europeia (UE/EU) de 26/05/1997

⁹⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, News, 23/09/2020 (<https://www.transparency.org/en/press/fincen-files-luanda-leaks-portugal-eurobic-anti-money-laundering-failures>) Acesso em 23/09/2020
Expresso notícias, 25/06/2019 (<https://expresso.pt/economia/2019-06-25-Relatorio-internacional-Portugal-volta-a-fazer-ma-figura-na-prevencao-da-corrupcao>) Acesso em 23/09/2020

¹⁰⁰ CONSELHO D EPREVENÇÃO A CORRUPÇÃO, Tribunal de Contas, Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, (http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_2.pdf) Acesso em 23/09/2020

¹⁰¹ MINISTÉRIO PÚBLICO, Estratégias de Investigação contra a Corrupção Transnacional. P.10 (http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/intervencao_estrategias_investigacao_corrupcao_transnacional.pdf) Acesso em 20/06/2020

desadequação ou incompletude; instituir sistemas de prestação de contas, de transparência, de controlo efetivo das decisões políticas e administrativas, e dos seus resultados.”

Ora, o relatório supra traz, respectivamente, a redução dos riscos e *due diligence* na gestão pública para o combate a corrupção e a publicidade de relatórios e decisões resultantes, tais como os segundo, quinto e oitavo pilares de *compliance*.

No mesmo sentido, aborda a Associação TIAC¹⁰² - Transparência e Integridade, Associação Cívica, ao trazer os impactos negativos da corrupção na persecução dos objectivos do Estado. O estudo da referida Associação, em conjunto com outras entidades, consubstancia-se no Sistema Nacional de Integridade de Portugal¹⁰³, formulado no ano de 2012 que demonstra, de forma ampla e específica, diversos setores onde a corrupção afeta a plena gestão pública em Portugal.

Aborda-se a lesão na eficácia dos serviços básicos como educação, saúde e justiça, juntamente com as demais funções necessárias do aparato democrático como a participação da população na estruturação política, a arrecadação de impostos, a concorrência e outros serviços essenciais para a plena persecução dos direitos fundamentais e livre mercado.

O primeiro relatório da Comissão acerca das alterações necessárias para combater a corrupção em Portugal data de 2013¹⁰⁴, mas, os Tratados internacionais que prescrevem a responsabilidade no país em combater esse ilícito já foram ratificados desde 1996, como é o caso da Convenção Civil da Comissão Europeia anteriormente citada.

¹⁰² A TIAC é o ponto de contato nacional da Transparency International. A Associação tem como missão fortalecer a qualidade da democracia e da cidadania em Portugal, promovendo a transparência, a integridade e a responsabilidade nas instituições públicas e privadas; provocar uma mudança de valores na sociedade portuguesa, alertando os cidadãos para o problema da corrupção e mobilizando-os no combate pela justiça e pela transparência é um dos seus principais objetivos. Nesse sentido, intervém essencialmente em duas frentes: investigação e ativismo. Produz conhecimento científico sobre o fenómeno da corrupção em Portugal, avaliando os seus impactos na vida dos cidadãos e na competitividade da economia, medindo as perceções públicas sobre o fenómeno e as suas implicações e investigando a qualidade do sistema nacional de combate à fraude e à corrupção, em cooperação com a rede global da *Transparency International*. Promove campanhas públicas de consciencialização dos cidadãos para os problemas da corrupção, através de publicações, debates, seminários e da presença nos media, mobilizando os cidadãos nos vários domínios da sociedade portuguesa, incluindo as escolas e as empresas. (<https://transparencia.pt>) Acesso em 23/09/2020

¹⁰³ Sistema Nacional de Integridade de Portugal(<https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/04/Sistema-nacional-integridade.pdf>) Acesso em 15/12/2019

¹⁰⁴ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da UE. Portugal, 2014 (<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=COM:2014:0038:FIN>) Acesso em 22/10/2019

Historicamente e, conforme exposto, Portugal tende a formular o combate a corrupção por leis punitivas transpostas, muitas vezes, das indicações legislativas da União. Sendo certo que a capacidade repressiva do Estado nunca será suficiente se não houver uma intervenção a montante que enfrente as raízes do problema ou altere as condições do jogo a influir com a prevenção nas

Por essas razões, fomenta-se, atualmente, nova estratégia centralizada essencialmente na prevenção dos fenómenos corruptivos com a criação de um regime geral de prevenção da corrupção, envolvendo obrigações para os setores público e privado e estabelecendo consequências para o incumprimento

A referida resposta vai ao encontro dos novos paradigmas europeus no combate a corrupção e vista, igualmente, nos relatórios e indicações do GRECO para o país. Por isso, passa-se a analisar os últimos dois ciclos de avaliações de Portugal, quais sejam, o 3.º e 4.º ciclos, com o fim de perceber as medidas propostas coincidentes com as estruturas de *compliance*.

Portugal obteve certo sucesso na implementação de seis das treze recomendações emitidas no âmbito do 3.º ciclo de avaliações as quais tratavam-se tanto do aumento da punitividade quanto dos aparatos preventivos e de *compliance*

Foram elas as recomendações relativas a transparência nos aspetos eleitorais, quais sejam: a) “*i*” que tratava de medidas preventivas de controlo dos valores disponíveis para campanhas partidárias; b) “*ii*” que sugeria mecanismos de fácil Consult. a população para os custos partidários de campanha; c) “*iii*” acerca de métodos de divulgação e controlo das doações partidárias. Demonstra-se nas sugestões seguidas pelo governo português a correlação com o segundo e o sétimo pilares de *compliance* no que tange ao incremento de aparatos de perceção preliminar de riscos e fomento da transparência e publicidade das decisões.

Ainda, foram aplicadas as seguintes recomendações: d) “*v*” que trazia a necessidade de recursos adequados às entidades competentes pelo controlo e fiscalização da criminalidade, medida parcialmente implementada e em acordo ao sexto pilar de *compliance*; e) “*vi*” consistia no reforço das entidades reguladoras para desenvolverem, ainda, função consultiva e pró-ativa frente alguns setores sociais como os partidos políticos, medida tida como em execução

satisfatória¹⁰⁵ e análoga ao oitavo pilar: f) ”vii” sugeria um regime sancionatório relacionado ao financiamento político em razão dos riscos e circunstâncias do caso em concreto, medida que conjugava a punitividade e prevenção análoga aos segundo e sétimo pilares de *compliance*.

No 4.º ciclo de avaliação, Portugal apresentou resultados negativos relativos à prevenção de risco e combate à corrupção no Judiciário, Parlamento e Ministério Público, ressaltando a conclusão do GRECO por “pequenas melhorias” com apenas implementação de uma das quinze recomendações, qual seja, a “xii” que abordava a divulgação dos processos disciplinares e sanções efetivadas aos gestores infratores,¹⁰⁶ coincidentemente, medida análoga ao 7º pilar de *compliance*.

Percebeu-se certa negligência do país no combate à corrupção verificadas no incumprimento de muitas das sugestões do GRECO e que tratavam de questões punitivas e preventivas. Verificando-se, também, que as frequentemente cumpridas traziam os mecanismos de gestão em *compliance* como as citadas no 3.º ciclo de avaliações.

Assim, convém demonstrar que Portugal apresenta dificuldade na implementação das recomendações do Grupo tanto no caráter punitivo quanto preventivo, mas, caminha para alterar suas prioridades de combate à corrupção priorizando as medidas de *compliance*.

Altera-se, aos poucos, a estratégia do país no combate à essa criminalidade que antes fomentava a ampla produção legislativa e participação de Tratados para, agora, focar-se em medidas combinadas e, essencialmente, preventivas, instrumentalizadas pelos pilares de *compliance*. Novo posicionamento estratégico pode ser percebido no programa do XXII¹⁰⁷ Governo Constitucional que intenta nos seus objetivos fundamentais, combater o fenómeno da corrupção com aplicação institucionalizada dos pilares de *compliance* na gestão pública para mitigar os crimes conexos a corrupção.

¹⁰⁵ “GRECO concludes that recommendation vi has been dealt with in a satisfactory manner”

¹⁰⁶ Das recomendações restantes, oito já foram parcialmente implementadas e seis permanecem não implementadas. Fourth Evaluation Round, Portugal (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680954185>) Acesso em 24/09/2020

¹⁰⁷ Cabe mencionar a relevância e atualidade do estudo fomentado por investigadores da Polícia Judiciária, representantes do Conselho de Prevenção da Corrupção, o Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça, técnicos do Ministério da Justiça (do Gabinete Ministerial e da Direção-Geral de Política de Justiça), criado por Despacho conjunto dos ministros da Justiça e das Finanças, de 21 de fevereiro de 2020, tendo apresentado o resultado da sua atividade em 17 de julho de 2020.

Os princípios delineados tratam da: “promoção da transparência e da integridade como valores comuns, integrantes de uma cultura partilhada por todos os cidadãos; fortalecimento das instituições públicas e da confiança que os cidadãos nelas devem depositar; fomento e a garantia de existência de igualdade de tratamento e de oportunidades para todos os cidadãos; melhoria da saúde das finanças públicas, do ambiente de negócios e do desempenho da economia; reforço da segurança interna quanto a ameaças externas.”¹⁰⁸ Percebe-se que a base da Estratégia Nacional já contém indícios dos pilares de *compliance*, respectivamente: o primeiro pilar no que tange ao estímulo de uma cultura ética; o quarto pilar com a instituição de parâmetros sólidos e confiáveis na Alta Gestão; a demonstração pública da igualdade de tratamento conforme sétimo pilar e, por fim, a prevenção de riscos e/ou de um contexto suscetível a infrações, tal como prescreve o segundo pilar, em fortalecer as instituições internas, saúde económica e a segurança.

Convém ressaltar os objetivos ou, ainda, “pilares” da estratégia demonstrando a escolha do legislador nacional no novo sistema preventivo de controlo da corrupção. São eles:

- 1) Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade.

Ora, a primeira prioridade visa fomentar, desde os métodos educativos, uma ideia de integridade e probidade, sob uma ética de cidadania que gere sentimentos de repúdio em relação às práticas corruptas. O princípio em tela define a *promoção de uma cultura que estimule a conduta ética e em acordo com a lei*.¹⁰⁹ tal como o primeiro pilar de *compliance* antes exposto.

Aponta-se, igualmente, que “administração pública deve cultivar a integridade como virtude, trabalhá-la como competência e assumi-la como exigência funcional.”¹¹⁰ Novamente, a perspectiva da cultura ética ressaltando-se o comprometimento da alta gestão conforme o primeiro pilar do programa.

¹⁰⁸ ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO 2020-2024
(<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024>) Acesso em 22/09/2020

¹⁰⁹ Cap. III

¹¹⁰ Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 P.28
(<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024>) Acesso em 22/09/2020

2) Prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público

Nesse objetivo busca-se a adoção de programas de cumprimento normativo, nomeadamente, programas de *compliance*, como forma de promoção da ética na ação da Administração, adaptando-o às características específicas dos organismos e serviços da administração direta e indireta do Estado e com clara referência aos pilares antes citados. Indica-se que o referido programa incluirá¹¹¹: a análise de riscos com planos de prevenção ou gestão de riscos, referente ao processo de *due diligence* conforme o 2.º pilar de *compliance* e a elaboração de códigos de ética ou de conduta, referente ao 3.º pilar de *compliance*.

Ainda, estabelece mecanismos de controlo do cumprimento das normas, a formação dos destinatários e difusão do programa com mecanismos de deteção de incumprimento, designadamente, por via da institucionalização de canais de denúncia interna, ferramentas estas correlatas aos 4.º e 6.º pilares de *compliance*. Por fim, prevê instituir sanções para o incumprimento, investigações internas com avaliação periódica e, sempre que se justificar, devida documentação da atividade, ferramentas estas referentes aos 7.º e 8.º pilares de *compliance*.

3) Comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção.

Aqui o intuito do Governo pende na adoção do 10º princípio do Pacto Global das Nações Unidas e promove a obrigatoriedade das empresas em adorem os padrões de conformidade e, ainda, as consequências da não adoção. Logo, os programas de cumprimento normativo terão a fixação legal com conteúdo uniforme com as previsões preventivas e sancionatórias.

4) Reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas a produzir e divulgar periodicamente informação fíável sobre o fenómeno da corrupção cooperar no plano internacional no combate à corrupção

Busca-se um intercâmbio de informações e estruturas no fomento de medidas anticorrupções entre: o Tribunal de Contas, os Tribunais, o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal de competência reservada em matéria de prevenção e repressão da corrupção, bem como, as organizações privadas que tenham por objeto estudar e compreender as práticas

¹¹¹ Ref. *Supra* P.38

corruptivas e as entidades que integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.¹¹² Novamente, vê-se o sistema de *compliance* nos pilares da transparência e o fomento da cultura ética com a troca de informações e de dados relevantes ao combate a corrupção.

- 5) Garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção

Intenta unificar, uniformizar e compilar a legislação nacional acerca da corrupção, ante a dispersão de diplomas sobre temáticas conexas e sucessivas intervenções realizadas sem ter em conta a coerência interna do sistema de repressão, bem como, esgotamento do sistema legal punitivo existente. Assim, visa estabelecer parâmetros únicos e uniformes, tais como aponta o terceiro pilar de *compliance*.

- 6) Produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção

Enfoca-se a demonstração, para a comunidade, que eventuais atos lesivos foram coibidos, bem como, estimular a prática ética no decorrer das atividades. Logo, disponibilizar a informação fomenta e favorece o surgimento de pesquisas, estudos e análises mais rigorosas sobre a temática da corrupção.

Além disso, a comunidade se acha na possibilidade de participar e perceber as atuações do Estado, os métodos e resultados obtidos no combate a corrupção e, ainda, o devido cumprimento da legislação sobre o tema.

- 7) Cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

Prevê-se, ainda, a cooperação e fiscalização mútua dos países com o fim de combaterem o fenómeno da corrupção de forma única e coesa, perpassando por instrumentos preventivos e punitivos que, a todo o tempo, impulsionam a instituição de uma cultura ética e anticorrupção, similar ao posicionamento do 1º pilar de *compliance*.

¹¹²Artigo 3.º: Integram o SCI as inspeções-gerais, a Direcção-Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e os órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno. DL n.º 166/98, de 25 de Junho

O relatório evidencia que a estratégia de combate à corrupção de Portugal passou a dar significativa relevância aos mecanismos de *compliance*, ainda que permaneçam certas medidas de melhorias no sistema punitivo. Este documento demonstra a conjugação das vertentes *hard law* da punitividade e taxação legislativa com as medidas de *compliance*, salientando-se certa dominância desta última na pauta política de Portugal no combate à corrupção.

Ora, o caminho de Portugal resume a trajetória coincidentemente com os demais países do Bloco onde, em um primeiro momento, prioriza-se mecanismos punitivos, a vasta produção legal e transposição de Tratados até certo desgaste jurídico-punitivo fomentar a alteração estratégica para a metodologia simplificada e objetiva pautada nos instrumentos de *compliance*.

Instrumentos esses, devidamente colocados ponto a ponto nos objetivos da nova Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e compatíveis com os esforços europeus e internacionais na decisão ora, dominante, de aplicar o sistema de *compliance* não apenas na realidade jurídica norte-americana, mas, em toda a gestão pública ou privada, inclusive a europeia e, em particular, em Portugal.

CONCLUSÃO

O presente trabalho debruçou-se sobre as atuais estratégias de combate do fenómeno da corrupção, preventivas e punitivas, com especial atenção para a institucionalização de sistemas de *compliance*.

Conclui-se que a formulação de diversificados tratados e massificação legislativa com o fim de coibir a corrupção não foi capaz de, até a presente data, erradicar o fenómeno. Verificou-se que apesar da trajetória percorrida, caracterizada pela melhoria do sistema punitivo de muitos países, os seus índices de corrupção percebida têm-se mantido ou sofrido alterações pouco significativas. Os dados das estatísticas oficiais sobre o fenómeno e estudos competentes não permitem uma análise da sua evolução dadas as características da corrupção e as cifras negras associadas a uma reduzida capacidade de deteção fenómeno.

Foi possível constatar que no combate à corrupção a União Europeia iniciou por produzir políticas legislativas de controlo uniforme, principalmente em matéria criminal, da corrupção. Entretanto, evoluiu para uma alteração estratégica no que tange a menos imposições legais taxativas e maiores indicações claras de monitoramento, transparência e prevenção por meio da gestão ética e em *compliance*

No decorrer do trabalho foi possível mostrar que atualmente na União Europeia e particularmente em Portugal, as medidas de *compliance* adquiriram uma importância primordial nas estratégias de combate à corrupção, fazendo parte das principais recomendações do Bloco Europeu sobre a matéria e dos planos futuros de combate à corrupção dos seus membros, em particular de Portugal.

As medidas de *compliance* têm vindo a estruturar-se com pilares específicos, precisos e orientados pela ética na gestão pública, o que leva a possibilidade de transposição com maior participação da Alta Gestão na elaboração de códigos de ética, por exemplo e, consequentemente, sociedade civil, bem como, priorizam a deteção a longo prazo, prescrevem monitoramento independente e regular, exposição das decisões da esfera pública e, por fim, permitem a denúncia por parte dos contribuintes e jurisdicionados.

A partir do Plano Estratégico português para o combate da corrupção em 2020-2024 demonstra-se a crescente institucionalização em Portugal dos pilares de *compliance*, em larga

escala, organizados e objetivados para conferir eficácia aos instrumentos legais existentes, não pelo aumento de produção legislativa, mas pelo fomento de um ambiente ético e transparente na gestão dos interesses públicos. A maior aposta em compliance pela União Europeia e, em particular, por Portugal, é reveladora de que tem sido eleita como estratégia adequada a que o ilícito de corrupção seja combatido com mais sucesso.

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, Kenneth W. SNIDAL, Duncan. **Hard and Soft Law in International Governance**, 2000. Disponível na internet:<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1402966> (Consult. 15. Mai. 2020)

CALADO, António M. F. **Corrupção processada em Portugal. Cifras Negras**. Working Papers nº 25 / 2013, P.9 Disponível na internet:<<https://ideas.repec.org/p/por/obegef/025.html>> (Consult. 23. Set.2020)

DREHER, Axel; HERZFELD Thomas. **The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence**, 2005. P 11

FRIEDRICHS David. **Trusted criminals: white collar crime in contemporary society** (4th ed.). Belmont: Wadsworth Cengage Learning, 2010

GRIEC, **Prevenir a corrupção, Um Guia Explicativo Sobre a Corrupção e Crimes Conexos**, Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça. P.11

MALITO, V Debora. **Measuring Corruption Indicators and Indices** Disponível na internet:<https://www.researchgate.net/publication/273939061_Measuring_Corruption_Indicators_and_Indices> (Consult. 26.set.2020)

MELGAR Natalia, ROSSI Máximo, SMITHY, Tom W. **The Perception Of Corruption**, 2019 Disponível na internet:<https://www.researchgate.net/publication/255686325_The_Perception_of_Corruption> (Consult. 23.set.2020)

PALDAN, Martin. **The cross-country pattern of corruption Economics, culture and the seesaw dynamics**, 2000. Disponível na internet:<<http://www.martin.paldam.dk/Papers/Gamle/Culture&Corruption.pdf>> (Consult. 26.set.2020)

ROSE-ACKERMAN, Susan, PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government – Cases, Consequences and Reforms**. P.22 Disponível na internet:<https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=GGSSCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR17&dq=Susan+Rose-Ackerman&ots=PevTzg4TC7&sig=mceyjoCExoKqeKcevcMreWbcQdI&redir_esc=y#v=onepage&q=Susan%20Rose-Ackerman&f=false> (Consult. 23.set.2020)

ROSE-ACKERMAN, Susan, **When is Corruption Harmful**, Background paper for the World Bank's 1997 World Development Report, The State in a Changing World. P.367-369 Disponível na internet:<http://www.brandonkendhammer.com/politics_of_development/wp-content/uploads/2013/12/540095.pdf> (Consult. 23.set.2020)

SHAFFER Gregory, POLLACK Mark A., **Hard-Soft Law: What Have We Learned**, University of Minnesota Law School Legal Studies Research Paper Series Research Paper No. 12-17, 2012

TREISMAN Daniel. **The causes of corruption: a cross-national study**, Journal of Public Economics 76 (2000) 399 –457. P.406. Disponível na internet:<<https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf>> (Consult. 26.set.2020)

WEB-BIBLIOGRAFIA

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Disponível na internet:<<https://transparencia.pt>> (Consult. 23.set.2020)

A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act Disponível na internet:<<https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1306671>> (Consult. 15.dez.2019)

CONSELHO DE PREVENÇÃO A CORRUPÇÃO, Tribunal de Contas, Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, Disponível na internet:<http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_2.pdf> (Consult.23.set.2020)

CPI Report, 2019 Disponível na internet:<https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425> (Consult. 22.set.2020)

Democracy Index, 2019, Disponível na internet:<<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>> (Consult. 20.dez.2019)

ECCHR Glossary. Disponível na internet:<<https://www.ecchr.eu/en/glossary/hard-law-soft-law/>>> (Consult. 20.dez.2019)

European Commission – **European semester thematic factsheet fight against corruption** Disponível na internet:<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en_0.pdf> Consult. 23.set.2020)

European Commission, **Eurobarometer Public Opinion In The European Union**, Report Number 58, 2002 Disponível na internet:<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb58/eb58_en.pdf> (Consult. 26.set.2020)

European Parliament, **The Cost of Non- Europe in the area of Organized Crime and Corruption**, Annex II, Corruption. P.12 Disponível na internet:<https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf> (Consult. 23set.2020)

Fifth Evaluation Round Evaluation Report Denmark Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>> (Consult.20.set.2020)

First Round Evaluations Portugal Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7b56>> (Consult. 24.set.2020)

Fourth Evaluation Round, Portugal Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680954185>> (Consult. 24.set.2020)

G20 Anti-corruption Working Group, **OECD: Issues paper on corruption and economic growth** Disponível na internet:<<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>> (Consult. 23.set.2020)

Global Infrastructure Anti-Corruption Centre Disponível na internet:<<https://giaccentre.org/the-cost-of-corruption/>> (Consult. 22.set.2020)

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 Disponível na internet:<<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024>> (Consult. 22.set.2020)

Glossário Anticorrupção Disponível na internet:<<https://transparencia.pt/glossario-anti-corrupcao-2/>> (Consult. 15.dez.2019)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, **How Corruption Weakens Democracy**, 2019 Disponível na internet:<<https://www.transparency.org/en/news/cpi-2018-global-analysis>> (Consult.18.jan.2020)

INFOPÉDIA, **Dicionário da Língua Portuguesa**. Porto Editora. Disponível na internet:<<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/corrupção>> Consult. (20.jan.2020)

LEGISLATIVE HISTORY,1977, **Foreign Corrupt Practices And Domestic And Foreign Investment Improved Disclosure Acts Of 1977** Disponível na internet:<<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2010/04/11/senaterpt-95-114.pdf>> (Consult. 24.set.2020)

MINISTÉRIO PÚBLICO, **Estratégias de Investigação contra a Corrupção Transnacional**. P.10 Disponível na internet:<http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/intervencao_estrategias_investigacao_corrupcao_transnacional.pdf> (Consult.20.jun.2020)

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório Síntese Corrupção e Criminalidade Conexa**, 2018 Disponível na internet:<http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_corrupcao_2017_2018.pdf> (Consult. 15.jun,2020)

INTERNATIONAL MONETARY FUND, **Fiscal Monitor: Curbing Corruption**, 2019, Chapter 2 Disponível na internet:<<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>> (Consult. 24.set.2020)

OECD (1997), **“Improving regulatory compliance: Strategies and practical applications in OECD countries,”** by John Braithwaite, The Australian National University Disponível na internet:<<https://fddocuments.in/document/oecd-regulation-and-compliance.html>> (Consult. 24.set.2020)

PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE (PUMA) , OECD, **Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance** Disponível na internet:<<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46466287>> (Consult. 23.set.2020)

Recomendação Da OCDE Sobre Integridade Pública,2017, Disponível na internet:<<https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>> (Consult. 28.set2020)

Recomendation I Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3213>> (Consult. 20.set.2020)

Recommendation II, First Evaluation Round Compliance Report on Sweden Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca123>> (Consult. 24.set.2020)

Recommendation II, Second Evaluation Round Compliance Report on Denmark Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3213>> (Consult. 24.set.2020)

Recommendation III, First Evaluation Round Compliance Report on Denmark Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c31d7>> (Consult. 23.set.2020).

Recommendation IV. Forth Evaluation Round Sweden Disponível na internet:<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca2c5>> (Consult. 24.set.2020)

Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: **Relatório Anticorrupção da UE.** Portugal, 2014 Disponível na internet:<<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=COM:2014:0038:FIN>> (Consult.22.out.2019)

Sistema Nacional de Integridade de Portugal Disponível na internet:<<https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/04/Sistema-nacional-integridade.pdf>> (Consult. 15.dez.2019)

Special Barometer n. ° 374 – Corruption Report, 2011, P36-38 Disponível na internet:<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf> (Consult. 20.set.2020)

Special Eurobarometer n.º 397 – Corruption, 2014 Disponível na internet:<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf> (Consult.27.set.2020)

Special Eurobarometer, n.º 245: Opinions on organized, cross-border crime and corruption, 2005, p.7-8 Disponível na internet:<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_245_en.pdf> (Consult. 26.set.2020)

THE ECONOMIST, **Democracy Index**, 2019, Disponível na internet:<https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019> (Consult. 15.set,2020)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL NEWS, 23/09/2020 Disponível na internet:<<https://www.transparency.org/en/press/fincen-files-luanda-leaks-portugal-eurobic-anti-money-laundering-failures>> (Consult. 23.set.2020)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, **Resilient Institutions** Disponível na internet:<<https://www.transparency.org/en/news/resilient-institutions>> (Consult.22.set2020)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, **Western Europe And EU: Stagnating Anti-Corruption Efforts And Weakening Democratic Institutions** Disponível na internet:<<https://www.transparency.org/en/news/cpi2018-western-europe-eu-regional-analysis>> (Consult. 23.set.2020)

United States Sentencing Commission **Chapter Eight**, 2018, Disponível na internet:<<https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual/2018-chapter-8>> (Consult. 15.dez.2019)