

# CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

AVALIAÇÃO LEGISLATIVA  
E  
PROPOSTAS DE REFORMA

ORGANIZADORES:

PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE

RUI CARDOSO

SÓNIA MOURA

UNIVERSIDADE CATOLICA EDITORA

# CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

AVALIAÇÃO LEGISLATIVA  
E  
PROPOSTAS DE REFORMA

**Título** Corrupção em Portugal.  
Avaliação legislativa e propostas de reforma  
**Organização** Paulo Pinto de Albuquerque  
Rui Cardoso  
Sónia Moura  
**Coleção** Comentários de Leis  
© Universidade Católica Editora  
© Autores

**Revisão Editorial** António Brás  
**Capa** Ana Luísa Bolsa | 4 ELEMENTOS  
**Conceção Gráfica** Sersilito-Empresa Gráfica, Lda.

**Depósito Legal** 483782/21

**Data** maio 2021

**Tiragem** 500 exemplares

**ISBN** 9789725407578

Universidade Católica Editora  
Palma de Cima 1649-023 Lisboa  
Tel. (351) 217 214 020/2  
uceditora@ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

Licença: este trabalho encontra-se publicado  
com a Licença Internacional Creative Commons  
Atribuição 4.0



---

CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

Corrupção em Portugal : avaliação legislativa e propostas de reforma / org. [de] Paulo Pinto de Albuquerque, Rui Ramos, Sónia Moura. – Lisboa : Universidade Católica Editora, 2021. – 752 p. ; 12 cm. – (Comentários de leis).  
– ISBN 9789725407578

I – ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, org. II – RAMOS, Rui, org. III – MOURA, Sónia, org. IV – Col.

CDU 343:35(469)

Organizadores  
Paulo Pinto de Albuquerque  
Rui Cardoso  
Sónia Moura

# CORRUPÇÃO PORTUGAL

EM  
AVALIAÇÃO LEGISLATIVA  
E  
PROPOSTAS DE REFORMA

UNIVERSIDADE CATÓLICA EDITORA  
Lisboa 2021



*Dedicamos esta obra ao Professor Doutor Augusto Silva Dias,  
não apenas ao eminente penalista e distinto filósofo do direito,  
mas também ao Homem de uma enorme generosidade  
de coração e de uma disponibilidade incondicional  
para servir a Universidade e a res publica.*



# ÍNDICE

Apresentação da obra .....	15
----------------------------	----

## CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

1. Discurso na abertura do Ciclo de Debates sobre Transparência do Estado e Combate à Corrupção: Francisca Van Dunem .....	21
2. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção: Luís Menezes Leitão .....	26
3. Combate à Corrupção. Da Estratégia presente à Reforma futura: José Santos Cabral .....	36
4. Por uma Estratégia Nacional Anticorrupção: Susana Coroado e Nuno Rolo .....	64

## CAPÍTULO II PREVENÇÃO CRIMINAL

### Secção I NO SECTOR PÚBLICO

5. O Regime Geral de Prevenção da Corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024): Inês Ferreira Leite .....	79
6. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Breves notas sobre o Regime Geral e o Mecanismo de Prevenção da Corrupção: Pedro Jacob Morais .....	97
7. Os órgãos de controlo financeiro e a prevenção da corrupção – os casos dos grandes investimentos públicos, das autarquias locais e da contratação pública: José Mouraz Lopes .....	109
8. Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público: Flávia Noversa Loureiro .....	130

### Secção II NO SECTOR PRIVADO

9. <i>Vai e põe uma sentinela: a nova estratégia de prevenção criminal no sector privado</i> : Rui Patrício e Nuno Matos .....	142
10. O combate preventivo à corrupção e ao branqueamento das vantagens ilicitamente obtidas: Carlos Casimiro .....	154

### CAPÍTULO III REFORMA DO DIREITO PENAL

#### Secção I PRESSUPOSTOS DA PUNIÇÃO DAS PESSOAS COLETIVAS

11. **Uniformização do regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas e programas de cumprimento normativo:** Inês Godinho ..... 167

#### Secção II FORMAS DO CRIME. TENTATIVA E CONSUMAÇÃO

12. **Corrupção: a questão da consumação material e as suas consequências:** Nuno Brandão ..... 178

#### Secção III PENAS ACESSÓRIAS E EFEITOS DAS PENAS

13. **Breves considerações sobre as linhas de ajustamento dos regimes de atenuação especial da pena, dispensa de pena e penas acessórias, adotadas no âmbito da Estratégia Nacional Anticorrupção//2020-2024:** Francisco Mota Ribeiro ..... 195
14. **Nótulas sobre as penas acessórias em sede da «Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024»:** André Lamas Leite ..... 204

#### Secção IV ESCOLHA E MEDIDA DA PENA

15. **Do acordo sobre a sentença penal à colaboração premiada: uma análise da ENCC 2020-2024:** Paulo de Sousa Mendes ..... 217
16. **Comportamento reparador e colaboração processual à luz dos valores do Estado de Direito:** Frederico Costa Pinto ..... 245
17. **«Tráfico de indulgências». Prémios penais, colaboração processual e acordos sobre a sentença no combate à corrupção:** Sandra Oliveira Silva ..... 260
18. **A tipificação do estatuto do arrependido colaborador:** Ana Raquel Conceição .... 284

#### Secção V UNIDADE E PLURALIDADE DE CRIMES

19. **Corrupção ou corrupções?:** Helena Moniz e Carla Cardador ..... 293

#### Secção VI PERDA DE VANTAGENS

20. **A dimensão patrimonial no crime de corrupção – dos direitos fundamentais à eficácia da repressão:** Hélio Rigor Rodrigues ..... 304
21. **Recuperação de activos (a decisiva importância da perda alargada e da cooperação internacional):** Euclides Simões ..... 316

### CAPÍTULO IV REFORMA DA LEGISLAÇÃO PENAL EXTRAVAGANTE

22. **A reforma do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro (crimes contra a economia):** Sandra Tavares ..... 333

23. Do Direito Penal das Sociedades Comerciais, revisitado à luz da Estratégia Nacional do Combate à Corrupção: José Manuel Tomé de Carvalho e Hugo Luz dos Santos . . . . .	343
24. A Estratégia Nacional Anticorrupção // 2020-2024 e os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos e de titulares de altos cargos públicos: Maria do Carmo Dias . . . . .	361
25. Os crimes de recebimento indevido de vantagem, de corrupção passiva e ativa no âmbito da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, Lei da Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos: reflexões jurídico-criminais à luz do ideologismo crítico: Fernando Conde Monteiro . . . . .	386
26. Ocultação de riqueza adquirida no período de exercício de altas funções públicas: Manuel Soares . . . . .	399
27. Lei n.º 20/2008, de 21 de abril: corrupção no sector privado: Manuel Valente . . . . .	412

## CAPÍTULO V

### REFORMA DO DIREITO DAS CONTRAORDENAÇÕES

28. O direito das contra-ordenações necessário para um combate eficaz da corrupção: Alexandra Vilela . . . . .	429
--	-----

## CAPÍTULO VI

### REFORMA DO DIREITO PROCESSUAL PENAL

#### Secção I

#### GESTÃO DE MEGAPROCESSOS

29. Gestão de «megaprocessos»: Reflexões: Joana Marques Vidal . . . . .	441
30. Megaprocessos – fatalidade, estratégia, oportunismo?: Paulo Saragoça da Matta . . . . .	448

#### Secção II

#### ESTATUTO DO ARGUIDO. PROCESSO CONTRA PESSOAS COLETIVAS

31. Processo contra pessoas coletivas: Germano Marques da Silva . . . . .	465
32. Processo contra pessoas colectivas: algumas propostas de adaptação (urgente) do Código de Processo Penal português: Teresa Quintela de Brito . . . . .	477
33. Processo penal de entes coletivos: «direito constitucional aplicado» ou inconstitucionalidade por omissão?: Jorge Reis Bravo . . . . .	515

#### Secção III

#### TÉCNICAS ESPECIAIS DE INVESTIGAÇÃO

34. Prelúdios a uma revisitação da Lei do Cibercrime no âmbito da prova digital: Alexandre Oliveira . . . . .	526
35. Buscas <i>online</i> : Tiago Caiado Milheiro . . . . .	548

#### Secção IV

#### PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES

36. O regime jurídico da proteção do denunciante: Pedro Freitas . . . . .	572
---	-----

<b>37. O denunciante – entre a justa protecção e aquilo que «consome a <i>res publica</i> (<i>res publica exedere</i>)»:</b> Pedro Garcia Marques . . . . .	583
<b>38. Remetidos à denúncia anónima no crime de corrupção:</b> Ana Paula Guimarães. . .	618
<b>39. Reforma procedimental como condição de protecção de denunciantes e outras pessoas que prestam informações nas investigações preliminares de eventual corrupção:</b> Paulo Dá Mesquita . . . . .	629

Secção V  
INSTRUÇÃO

<b>40. A reconfiguração da fase de instrução no Código de Processo Penal e a Estratégia Nacional Anticorrupção:</b> António Latas . . . . .	643
---	-----

Secção VI  
RECURSOS

<b>41. Reformando o recurso em processo penal:</b> Helena Morão. . . . .	655
<b>42. Nótula para uma reforma do regime de recursos em processo penal:</b> Manuel Simas Santos. . . . .	664

**CAPÍTULO VII**  
**REFORMA DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

<b>43. O binómio DCIAP/TCIC:</b> José António Barreiros. . . . .	679
<b>44. O DIAP Regional em busca de um Juízo de Instrução:</b> João Rato. . . . .	691
<b>45. Reforma da Organização Interna do Ministério Público e Processo Penal:</b> Manuel da Costa Andrade e Paulo Pinto de Albuquerque. . . . .	705

## Apresentação da obra

A presente obra dedica-se à análise da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril de 2021. Ela funda-se no conjunto de três conferências organizadas pelo Professor Doutor PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE e pelos Conselheiros JOSÉ MOURAZ LOPES e PAULO DÁ MESQUITA na Universidade Católica Portuguesa no período de debate público do documento preparatório da Estratégia, tendo intervindo nessas conferências a Excelentíssima Senhora Ministra da Justiça Juíza Conselheira FRANCISCA VAN DUNEM, o Juiz Conselheiro jubilado JOSÉ SANTOS CABRAL e a Procuradora-Geral-Adjunta JOANA MARQUES VIDAL.

Para tanto, convidámos juízes, magistrados do Ministério Público, advogados e professores universitários com doutoramento, que dedicaram ao longo de anos da sua prática profissional e da sua reflexão doutrinária uma particular atenção aos assuntos relativos ao combate à corrupção. Trata-se, pois, de um leque plural e multidisciplinar de distintos Autores que conhecem profundamente a realidade portuguesa. Com o seu contributo inestimável pretende-se realizar uma discussão científica serena e exaustiva das complexas questões jurídicas e dos delicados problemas práticos que envolve o combate à corrupção em Portugal, criando as condições para que o Legislador português tome uma decisão plenamente informada.

A obra tem, pois, dois objetivos fundamentais: proceder a uma avaliação objetiva do quadro legal vigente, quer na sua estática quer na sua dinâmica, e analisar as propostas legislativas sugeridas pelo Governo para resolução das insuficiências daquele quadro legal e dos estrangulamentos da *praxis* dos tribunais, das polícias e dos mecanismos de prevenção da corrupção, tanto no sector público como no sector privado.

Por isso, esta obra não pretende ser uma Contra-Estratégia e nem mesmo uma Estratégia alternativa à do Governo. O nosso propósito é apenas o de oferecer ao Legislador português um conjunto de propostas complementares das do Governo, provenientes da sociedade civil e dos profissionais da justiça que todos os dias se deparam com os problemas mais agudos na aplicação do quadro legal português.

As propostas de reforma dos Autores desta obra tiveram em conta os mais elevados padrões de eficácia no combate à corrupção resultantes do direito comparado e do direito da União Europeia e do Conselho da Europa e, em particular, do GRECO (*Group of States against corruption*), concatenados com as limitações decorrentes da Constituição da República Portuguesa e das obrigações internacionais do Estado português e, nomeadamente, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

A obra está dividida em cinco partes. Ela inicia-se, no capítulo introdutório, com o discurso da Excelentíssima Senhora Ministra da Justiça Juíza Conselheira FRANCISCA VAN DUNEM, proferido na Universidade Católica Portuguesa no dia 12 de outubro de 2020. Seguem-se os textos de análise geral da Estratégia do Ilustre Bastonário da Ordem dos Advogados Professor Doutor LUÍS MENEZES LEITÃO, do Juiz Conselheiro jubilado JOSÉ SANTOS CABRAL e da Doutora SUSANA COROADO e do Dr. NUNO ROLO, respetivamente Presidente e Vice-Presidente da secção portuguesa da Transparência Internacional.

O segundo capítulo da obra é dedicado à prevenção criminal, estando dividido em duas secções, uma sobre a prevenção da corrupção no sector público e outra sobre a prevenção da corrupção no sector privado. Na primeira secção, a Professora Doutora INÊS FERREIRA LEITE e o Professor Doutor PEDRO JACOB MORAIS analisam o regime geral de prevenção da corrupção na Estratégia. Após este enquadramento geral, o Conselheiro JOSÉ MOURAZ LOPES estuda os órgãos de controlo financeiro e a prevenção da corrupção e, em especial, os casos dos grandes investimentos públicos, das autarquias locais e da contratação pública. A Professora Doutora FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO pondera o impacto que os programas de cumprimento normativo podem ter na prevenção da corrupção no sector público. Na segunda secção, os Drs. RUI PATRÍCIO e NUNO MATOS refletem sobre a nova estratégia de prevenção criminal no sector privado e o Dr. CARLOS CASIMIRO sobre o combate preventivo à corrupção e ao branqueamento das vantagens ilicitamente obtidas, em especial nos casos dos ativos virtuais e das SPGS.

O terceiro capítulo incide sobre a reforma do direito penal, encontrando-se dividido em seis secções. Na primeira secção, a Professora Doutora INÊS GODINHO discute a necessidade de uniformização do regime de responsabilidade penal das pessoas coletivas, tendo em conta o efeito de programas de cumprimento normativo na conformação dessa responsabilidade. Na secção seguinte, o Professor Doutor NUNO BRANDÃO critica a teoria da consumação material do crime de corrupção e as suas consequências práticas, designadamente ao nível da prescrição do procedimento criminal. Na terceira secção, os regimes de atenuação especial da pena, de dispensa de pena e das penas acessórias são avaliados pelo Desembargador FRANCISCO MOTA RIBEIRO e pelo Professor Doutor ANDRÉ LAMAS LEITE. As múltiplas facetas do direito premial do arrependido colaborador e dos acordos sobre a pena são descortinadas, na quarta secção, pelos Professores Doutores PAULO SOUSA MENDES, FREDERICO COSTA PINTO, SANDRA OLIVEIRA E SILVA e ANA RAQUEL CONCEIÇÃO. Na quinta secção, a Conselheira HELENA MONIZ elabora sobre a manutenção da figura do crime continuado de corrupção em face do acantonamento que esta figura já sofreu nas reformas do Código Penal de 2007 e 2010. Por fim, a importância da recuperação de ativos e da perda alargada, quer a nível nacional quer da cooperação internacional, é salientada, na sexta secção, nos estudos do Procurador-Geral-Adjunto jubilado EUCLIDES SIMÕES e do Procurador da República HÉLIO RIGOR RODRIGUES.

O capítulo quarto debruça-se sobre a reforma das incriminações relativas à corrupção na legislação penal extravagante, tratando a Professora Doutora SANDRA TAVARES o direito penal económico e contra a saúde pública, o Desembargador JOSÉ MANUEL TOMÉ DE CARVALHO e o Doutor HUGO LUZ DOS SANTOS o direito penal das sociedades comerciais, a Desembargadora MARIA DO CARMO DIAS e o Professor Doutor CONDE MONTEIRO o direito penal dos titulares de cargos políticos, o Desembargador MANUEL SOARES a ocultação de riqueza adquirida no período de exercício de altas funções públicas e o Professor Doutor MANUEL VALENTE a corrupção no sector privado.

O capítulo quinto é votado ao direito das contraordenações, com um texto da Professora Doutora ALEXANDRA VILELA.

O capítulo sexto aborda a reforma do direito processual penal. Na primeira secção, a Procuradora-Geral-Adjunta JOANA MARQUES VIDAL e o Dr. PAULO SARAGOÇA DA MATTA escrevem sobre a gestão de megaprocessos. O estatuto da pessoa coletiva enquanto arguido e as espinhosas questões que coloca são apreciados, na segunda

secção, pelos Professores Doutores GERMANO MARQUES DA SILVA e TERESA QUINTELA DE BRITO e pelo Procurador da República JORGE REIS BRAVO. Os Juizes de Direito ALEXANDRE OLIVEIRA e TIAGO CAIADO MILHEIRO abordam as técnicas especiais de investigação, na terceira secção. A proteção de denunciante é tratada na secção seguinte pelos Professores Doutores PEDRO FREITAS, PEDRO GARCIA MARQUES e ANA PAULA GUIMARÃES e pelo Conselheiro PAULO DÁ MESQUITA. O Desembargador ANTÓNIO LATAS discorre sobre a reforma da instrução na quinta secção e a Professora Doutora HELENA MORÃO e o Conselheiro jubilado SIMAS SANTOS sobre a dos recursos na sexta secção.

O quinto e último capítulo é destinado à reforma da organização judiciária e do Ministério Público. Os problemas candentes do DCIAP e do TCIC são enunciados pelo Dr. JOSÉ ANTÓNIO BARREIROS. A desarticulação entre os DIAP e tribunal de instrução criminal é denunciada pelo Procurador-Geral-Adjunto JOÃO RATO. O capítulo encerra com um texto sobre a reforma da organização interna do Ministério Público e o processo penal, da autoria dos Professores Doutores MANUEL DA COSTA ANDRADE e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE.

Os coordenadores da obra estão profundamente gratos aos Autores que, com sacrifício das suas vidas profissionais, se dispuseram a colaborar nesta obra, manifestando um espírito de grande dedicação à causa pública. Queira o Legislador dar a atenção devida a este esforço de participação cívica no processo legislativo e ponderar os resultados da avaliação legislativa e as propostas de reforma vertidos nesta obra e ela já terá merecido a pena.

Lisboa, 25 de abril de 2021

Paulo Pinto de Albuquerque  
*Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa*

Rui Cardoso  
*Procurador da República, diretor da Revista do Ministério Público*

Sónia Moura  
*Juíza de Direito, diretora da Revista Julgar*