

# 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

**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



---

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

<b>Apresentação da obra</b> .....	15
-----------------------------------	----

## CAPÍTULO I INTRODUÇÃO

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

## CAPÍTULO II PREVENÇÃO CRIMINAL

### Secção I NO SECTOR PÚBLICO

<b>5. O Regime Geral de Prevenção da Corrupção na Estratégia Nacional Anticorrupção (2020-2024): Inês Ferreira Leite</b> .....	79
<b>6. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Breves notas sobre o Regime Geral e o Mecanismo de Prevenção da Corrupção: Pedro Jacob Morais</b> .....	97
<b>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</b> .....	109
<b>8. Programas de Cumprimento Normativo no Sector Público: Flávia Noversa Loureiro</b> .....	130

### Secção II NO SECTOR PRIVADO

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

## Remetidos à denúncia anónima no crime de corrupção

Ana Paula Guimarães

Sumário:

- I. Corrupção e denúncia
- II. Denúncia – entre o alívio e o fardo
- III. A denúncia anónima – do arquivamento liminar à abertura de inquérito
- IV. Síntese de dificuldades encontradas e sugestões de superação

**RESUMO:** A Lei n.º 55/2020, de 27 de Agosto, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020/2022, assinala como objectivos específicos a prevenção, repressão e redução do crime de corrupção, entre muitos outros (artigo 3.º), sendo este um dos fenómenos de prevenção e investigação prioritárias (artigos 4.º e 5.º). As razões constam do anexo deste diploma. Destacamos tratar-se de criminalidade que constitui «obstáculo ao normal e desejável funcionamento das instituições», «uma ameaça ao Estado de Direito democrático» e um «entrave aos desejáveis desenvolvimento e evolução das economias». Um dos problemas relacionados com o crime de corrupção e outros crimes conexos consiste justamente na tomada de conhecimento, por parte das autoridades competentes, da preparação e cometimento destas infracções. A aquisição da notícia do crime sai dificultada, o que coloca obstáculos à instauração dos respectivos procedimentos criminais.

### I. Corrupção e denúncia

Sendo a denúncia obrigatória um dever legal, apenas para as entidades policiais, relativamente aos crimes de que tomem conhecimento, e para os funcionários, quanto aos crimes de que tomem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas, no demais, a denúncia é um imperativo cívico, dado ser facultativa<sup>1</sup>. Esta não está sujeita a formalidades especiais mas deve mencionar, sempre que possível, os factos constitutivos do crime, dia, hora, local e demais circunstâncias do facto, identificação dos agentes e ofendidos e os meios de prova conhecidos. Tratando-se de denúncia verbal, depois de reduzida a escrito, deve ser assinada pelo denunciante e pela entidade receptora e, caso o denunciante não possa ou não queira assinar, a impossibilidade ou recusa ficará registada, bem como os seus motivos. A denúncia é, por via de regra, assinada e, portanto, identificado o seu apresentante.

É de sublinhar a importância vital da denúncia quando se está perante um tipo de criminalidade intrincada, hermética, colonizada pelos seus perpetrantes, alimentada pelo desinteresse, sensação de inocuidade e de irreal sentimento de danosidade por parte do público em geral. A sociedade sente e vive as consequências de um crime

---

Por opção da Autora, o presente artigo não segue o Acordo Ortográfico de 1990.

<sup>1</sup> Com a ressalva dos crimes semipúblicos e particulares cujos pressupostos de procedibilidade têm de estar verificados.

de homicídio, de violação ou de roubo. Estas infracções pertencem à ordem da alta nocividade, à forçosa intolerabilidade e ao concertado inconcebível. Já a corrupção, destituída desta representação comunitária, figura entre os crimes constitutiva e estruturalmente exteriores a esta categorização. Na corrupção, os padrões de censura e de exigência colectiva estão desnivelados em relação aos exemplos referenciados e convergem no sentido de uma incorporada abertura e uma mais benévola compreensão e tolerabilidade. A apontada subjectividade relacional emerge de uma certa eternização do *modus vivendi* e do *modus faciendi* em determinados sectores da vida social e económico-financeira. O fenómeno corruptivo assim foi penetrando nas estruturas das instituições e na sociedade em geral ligado a uma «naturalidade de invulnerabilidade». Mas a construção desta perspectiva vai-se transformando. Factos noticiados na comunicação social amiúde fazem colocar em causa a dita herança sociocultural e, onde antes certos comportamentos não se punham em causa, agora eles fazem subsistir um problema de pendor jurídico-criminal. O crescimento do conhecimento generalizado de acontecimentos indesejáveis nesta área vai dando lugar a uma desconstrução da perspectiva social e à correlativa consciencialização dimanando a indignação geral. Aos poucos, a indiferença abranda e começa a ser repudiada a manutenção do *status quo*. Demonstrada que está a perniciosidade da prática da corrupção, a traição que desfere ao núcleo da democraticidade, a deslealdade de que faz impregnar o normal funcionamento das instituições, a afronta à igualdade, à justiça, ao desenvolvimento económico-social e a potenciação da prática de outras infracções conexas, paulatinamente, fazem abrir caminhos e robustecendo esforços de um novo e adequado entendimento sincronizador das medidas de prevenção e repressão deste fenómeno com a sua verdadeira expressão jurídico-penal e generalizada danosidade social. Sentido decisivo para o aceleração da prevenção e repressão destes factos típicos onde não estão excluídos de todo o papel e a relevância da denúncia.

O balcão único virtual de formalização de denúncias de natureza criminal, instituído pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de Dezembro, não contempla o crime de corrupção nos crimes elencados. O Conselho de Prevenção da Corrupção dispõe de sítio electrónico<sup>2</sup> que remete para o sítio da Procuradoria-Geral da República destinado à apresentação de denúncias de actos de corrupção e fraudes<sup>3</sup>. A Associação «Transparência e Integridade, Associação Cívica»<sup>4</sup> invoca a denúncia e a necessidade de protecção dos denunciantes. Encontram-se dispersas algumas normas legais no sentido de conferir protecção aos denunciantes: os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado são objecto de tratamento no artigo 4.º da Lei 19/2008, de 21 Abril<sup>5</sup>; qualquer pessoa que tenha conhecimento da prática de infracções sectoriais, no artigo 108.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de Agosto<sup>6</sup>, no artigo 368.º-A e, especialmente, no artigo 368.º-E do Código dos Valores

<sup>2</sup> Acessível em: <https://www.cpc.tcontas.pt/denuncia.html>.

<sup>3</sup> Acessível em: <https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/index2.php> e [https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den\\_criar.php](https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php).

<sup>4</sup> Pessoa colectiva de direito privado, independente, sem fins lucrativos.

<sup>5</sup> Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

<sup>6</sup> Estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Mobiliários<sup>7</sup>, nos artigos 116.º-AA e 116.º-AB do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras<sup>8</sup> e nos artigos 87.º-A e 250.º-A do Regime Geral dos Organismos de Investimento Colectivo<sup>9</sup>. Também está prevista a não revelação da identidade da testemunha em crime de corrupção, em todas ou algumas fases processuais, no artigo 16.º da Lei n.º 93/99, de 14 de Julho<sup>10</sup>. A Convenção contra a Corrupção<sup>11</sup>, que no seu artigo 33.º menciona a protecção pelos Estados Parte devida às pessoas que dão informações com base em suspeitas razoáveis, foi ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de Setembro, e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de Julho de 2007. Os Estados-Membros devem, ainda, transpor até 17 de Dezembro de 2021 a Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2019, relativa à protecção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Um dos aspectos recorrentemente aflorado nos aludidos diplomas é o anonimato da denúncia, uma porta de segurança para que todo aquele que tenha conhecimento de práticas ilícitas criminais as denuncie.

## II. Denúncia – entre o alívio e o fardo

O Relatório Anual de Segurança Interna respeitante ao ano de 2019 confirma 890 inquéritos iniciados, 31 acusações, 444 inquéritos findos por arquivamento, 311 findos por outras causas e 10 suspensos provisoriamente, num total de 796 findos, sendo as comarcas de Braga, Lisboa e Porto as que tiveram maior número de inquéritos iniciados, respectivamente, 117, 90 e 85.

Em referência ao mesmo ano, a Direcção-Geral da Política da Justiça indica terem sido 70 os crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais num universo de 335 614 (total de crimes registados pelas autoridades policiais). Também reporta 57 condenações e destas 16% culminaram em aplicação de pena de prisão efectiva.

No que se refere ao índice de percepção de corrupção, no ano 2019, quanto aos países mais e menos transparentes, Portugal ocupou o 62.º lugar numa escala entre 0 (muito corrupto) e 100 (muito transparente).

Por sua vez, o Relatório Síntese do Ministério Público de 2019 assinala a entrada de 1966 denúncias no Portal *Corrupção Denuncie Aqui* (em funcionamento desde 2010), tendo sido a maioria por via anónima, quantificadas em 1.271. Foram instaurados 249 inquéritos, abertas 31 averiguações preventivas e arquivadas 896. Este documento traça a evolução das denúncias apresentadas neste Portal, entre 2017 e 2019, revelando terem diminuído no ano de 2019, mas é omissivo no que toca ao estabelecimento da relação quantitativa entre o número de denúncias anónimas entradas e o número de inquéritos instaurados. Esses dados seriam da maior relevância para se alcançar a importância da denúncia anónima e apurar as causas do seu não prosseguimento. Pelo que, o registo e tratamento desses elementos constituiria

<sup>7</sup> DL n.º 486/99, de 13 de Novembro.

<sup>8</sup> DL n.º 298/92, de 31 de Dezembro.

<sup>9</sup> Lei n.º 16/2015, de 24 de Fevereiro.

<sup>10</sup> Regula a aplicação de medidas para protecção de testemunhas em processo penal.

<sup>11</sup> Adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003.

importante fonte de estudo. Dos inquéritos instaurados junto do DCIAP, no ano de 2019, 27 tiveram por objecto crimes de corrupção e crimes conexos<sup>12</sup>.

A prevenção constitui a pedra de toque no que respeita aos comportamentos corruptivos. BECCARIA definiu a prevenção como sendo «a arte de conduzir os homens ao máximo de felicidade ou ao mínimo de infelicidade possível»<sup>13</sup>. A Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, que estabelece medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira, prevê a realização de acções de prevenção, a levar a cabo pelo Ministério Público e Polícia Judiciária<sup>14</sup>. Se no decurso da actividade preventiva surgirem elementos indiciadores da prática de crime, deverá ser instaurado o correspondente processo criminal (artigo 3.º, n.º 1). Caso os elementos recolhidos pela Polícia Judiciária assegurem a suspeita de crime, esta tem o dever de denunciar os factos ao Ministério Público (artigo 3.º, n.º 2). Nas atribuições do Ministério Público cabe a direcção das acções de prevenção criminal [artigo 4.º, n.º 1, alínea e)], de acordo com o respectivo Estatuto – Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto. É da competência do Procurador-Geral da República o estabelecimento das directivas que assegurem o controlo de legalidade nas acções preventivas [artigos 11.º, n.º 3, e 19.º, n.º 2, alíneas c) e i)] e a coordenação e direcção da investigação e da prevenção da corrupção está a cargo do DCIAP [artigos 57.º e 58.º, n.º 4, alínea b)]<sup>15</sup>. REIS BRAVO destaca o interesse de ser realizado um estudo com o objectivo de compreender a eventual relação entre a reduzida taxa de condenações por corrupção e a quantidade e/ou proficiência de acções preventivas desenvolvidas no terreno<sup>16</sup>, proposta que subscrevemos. Por outro lado, a própria denúncia anónima de crime de corrupção pode motivar a recolha de informações destinadas a suportar as suspeitas do cometimento do crime, conforme previsto no artigo 1.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro.

Quando a prevenção primária se revela insuficiente ou ineficaz, a via repressiva toma lugar. Se a desaconselhada violação da confiança entre o *eu* e o *outro*, potencialmente originadora de estragos nas relações sociais, rejeita a denúncia anónima, se as suas características são susceptíveis de atentados levianos à honra, consideração e bom nome de outrem, já as exigências de segurança colectiva e as necessidades de investigação criminal consentem-na, embora longe vão os tempos

<sup>12</sup> Portugal, Ministério Público, *Em defesa da legalidade democrática, Relatório Síntese do Ministério Público 2019*, pp. 146 e 141, respectivamente, acessível em: [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-mp-2019\\_portal.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-mp-2019_portal.pdf).

<sup>13</sup> CESARE BECCARIA, *Dos delitos e das penas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, tradução de J. Faria Costa, 1998, p. 154.

<sup>14</sup> Por meio da Unidade Nacional de Combate à Corrupção, que na actual estrutura orgânica da Polícia Judiciária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de Setembro, tem as competências que em 1996 pertenciam à Direcção Central para o Combate à Corrupção, Fraudes e Infracções Económicas e Financeiras.

<sup>15</sup> O legislador incluiu a corrupção no conceito formal de «criminalidade altamente organizada» [artigo 1.º, alínea m), do CPP], ao lado dos crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, entre outros. O artigo 57.º do Estatuto do Ministério Público prevê conceitos como criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade.

<sup>16</sup> JORGE DOS REIS BRAVO, «Para um modelo de segurança e controlo da criminalidade económico-financeira – Um contributo judiciário», *Working Papers*, n.º 18, OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude, 2013, p. 8, acessível em: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/por/obegef/files/wp018.pdf>.

em que o intrínseco secretismo da denúncia é enaltecido e elemento significativo para a prossecução criminal.

Os riscos que correm os denunciantes podem ser inúmeros e de mais diversa natureza. O retorno do exercício do que é um direito e simultaneamente um dever cívico pode trazer sérias desvantagens.

A eventualidade de represálias sobre o denunciante e a incerteza sobre os termos subsequentes no que toca à prossecução processual, resultante do escasso número de processos pendentes pela prática de crimes de corrupção, comparativamente com as demais infracções criminais, fazem suscitar dúvidas quanto ao sentido de oportunidade e quanto à utilidade da efectividade da sua apresentação. Se a apresentação de denúncia é um postulado da vida em democracia, pode também constituir um risco fatal para bens jurídicos do apresentante: o comportamento virtuoso pode dar lugar ao tormento. E o ser humano naturalmente dispõe da sua vontade levando em conta as diversas condicionantes externas. A racionalidade nem sempre se sobrepõe à emoção. O primado da legalidade poderá ceder ao medo. A liberdade de denúncia poderá ceder à reivindicação da preservação existencial do indivíduo. A força de ânimo e a generosidade poderão perder caminho para a ambicionada imperturbabilidade, tão cara à sobrevivência do ser humano. A precariedade do homem, compreendendo a síntese entre o *dever ser* e o *ser*, acaba, em muitos casos, por comprimir o incentivo à denúncia. Realmente, tudo ponderado, no final das contas, a relação custo-benefício pode não compensar e tornar-se um tormento para o denunciante.

A faculdade de denúncia comporta um outro risco evidente para os denunciantes. A consolidação factual e probatória da denúncia é fundamental para não vir a consubstanciar um atentado ao bom nome e honra do denunciado ou até mesmo um atentado à boa realização da justiça. E se o denunciante vier a ter de responder criminalmente por difamação ou por denúncia caluniosa, ao que pode vir a ser somado um pedido de responsabilidade civil? O direito de denunciar movimentar-se na liberdade de expressão, um dos pilares mais importantes de qualquer sociedade democrática, consagrada no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, na «liberdade de opinião e a de receber ou de transmitir informações ou ideias». Contrariamente à posição jurisprudencial portuguesa predominante no domínio da liberdade de imprensa, diz assertivamente TEIXEIRA DA MOTA, «as opiniões não são verdadeiras nem falsas. Podem ter mais ou menos sustento factual, mas não passam de opiniões, de juízos de valor que variam de pessoa para pessoa, pelo que não faz sentido condenar uma pessoa por ter uma opinião falsa; já os factos serão verdadeiros ou falsos»<sup>17</sup>. A envelhecida interpretação dos tribunais portugueses sobre a liberdade de imprensa quando cotejada com a liberdade de expressão tem estado na origem de mais de duas dezenas de condenações do Estado Português pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Voltando à questão das denúncias facultativas, o sistema judiciário é sabedor que os denunciantes raras vezes dispõem da desejada riqueza factual e probatória fundamentadora daquilo que é denunciado. Não têm, nem têm de ter, afinal os denunciantes não são investigadores, nem detectives. Mas, também não é menos verdade que a denúncia deve conter um conjunto de elementos factuais básicos de modo a apresentar consistência. Nesta sede, é importante atingir-se uma margem

<sup>17</sup> FRANCISCO TEIXEIRA DA MOTA, «Liberdade de expressão – a jurisprudência do TEDH e os tribunais portugueses», in *Julgar*, n.º 32, 2017, p. 184.

de entendimento uniformizado sobre o sentido e conteúdo da difamação em conformidade com o encerrado na liberdade de expressão na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, sob pena de fragilização ou até de esvaziamento das denúncias facultativas e da prossecução dos fins legítimos de interesse público visados pela acção penal. Se assim não for, a confiança do povo quanto à administração da justiça desmoronará. Também daí a existência de normativos, em legislação avulsa, direccionados à protecção do denunciante, conforme acima brevemente apontados, embora claramente insuficientes. Todavia, no que concerne à ponderação entre a honra das pessoas e o direito à denúncia, a jurisprudência portuguesa tem vindo a afirmar o primado deste direito<sup>18</sup>. Trata-se de «puro exercício de um direito, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva, consagrado pelo artigo 20.º, da CRP e, por isso, apesar da imputação da prática de factos que podem constituir crime, não há impedimento ou restrição ao exercício do direito pois que deve assegurar-se ao cidadão a possibilidade quase irrestrita de denunciar factos que entende criminosos»<sup>19</sup>. Não é ilimitada por o denunciante não dever apresentar denúncia quando ciente da falsidade dos factos que imputa, sob pena de cometimento de um crime de denúncia caluniosa, nem se deva servir dela para adjectivar destrutivamente a pessoa do denunciado<sup>20</sup>, sob pena de perpetração de crime de difamação. A denúncia deve, portanto, limitar-se à narração objectiva de factos, com abstenção da formulação de juízos de valor depreciativos desproporcionados. De todo o modo, não será de esquecer o relevo do exercício de um direito enquanto causa de justificação [artigo 31.º, n.º 2, alínea b), do CP], ilidindo a ilicitude do facto quando aplicável<sup>21</sup>.

### III. A denúncia anónima – do arquivamento liminar à abertura de inquérito

No documento «Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020/2024» lê-se: «Os contornos dos fenómenos corruptivos caracterizam-se pela sua invisibilidade ou opacidade, existindo inúmeros obstáculos à investigação, os quais se consubstanciam em soluções que permitem apagar o seu “rasto”...»<sup>22</sup> A penumbra em que se encontra envolta a prática da corrupção naturalmente complica o conhecimento dos factos pelas autoridades competentes, dificulta a aquisição do material probatório e frustra o êxito da investigação criminal.

<sup>18</sup> Ac. do STJ, de 21/04/2010, no Proc. n.º 1/09.3YGLSB.S2 (Relator: OLIVEIRA MENDES): «A denúncia de um crime, quando identificado o seu autor ou o suspeito de o ter cometido, objectivamente, atinge a honra do denunciado. Apesar disso, é evidente que ninguém pode ser impedido de participar um facto delituoso. [...] Num Estado de Direito é impensável, pois, impedir quem quer que seja de participar um facto delituoso, com a justificação de que em consequência da participação ir-se-á lesar a honra do participado»; Ac. do STJ, de 18/12/2008, no Proc. n.º 08A2680 (Relator: SEBASTIÃO PÓVOAS).

<sup>19</sup> Ac. do TRP, de 03/12/2014, no Proc. n.º 12/12.1TAAFE-A.P1 (Relator: ARTUR OLIVEIRA); não obstante a citação feita, deixamos aqui a nossa dissidência em relação a outros pontos constantes desta decisão.

<sup>20</sup> Ac. do STJ, de 16/05/2019, no Proc. n.º 21/18.7TRPRT.S1 (Relator: FRANCISCO CAETANO).

<sup>21</sup> Ac. do TRC, de 16/05/2006, no Proc. n.º 1103/06 (Relator: JORGE ARCANJO).

<sup>22</sup> P. 60. Acessível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAXMQAAnRDZFAUAAAA%3d>.

A denúncia anónima enquanto modo de dar a conhecer às autoridades competentes a preparação ou a prática de ilícitos criminais visa essencialmente: *a)* facilitar a transmissão dos factos e dos elementos probatórios; *b)* proteger o denunciante cujo reporte dos acontecimentos implique perigo para si próprio, sua família ou terceiros<sup>23</sup>; *c)* reconhecer complexidades e obstáculos ao apuramento da verdade, na tentativa de conciliação de valores e interesses potencialmente incompatíveis.

Quando o sentir comunitário não pactua com a proliferação de condutas criminosas, sobretudo quando são atingidas vítimas sem rosto, quando os crimes são públicos e existem sérios receios e dificuldades que impossibilitam a sua comunicação, a denúncia anónima torna-se o meio apropriado de transmissão dos factos e das provas, se as houver, com vista à instauração da respectiva acção penal.

No n.º 6 do artigo 246.º do CPP, a denúncia anónima está prevista como uma espécie de denúncia que apenas dará lugar a abertura de inquérito verificada uma de duas situações: *a)* se dela se retirarem indícios da prática de crime; ou *b)* se ela própria constituir crime. Caso contrário, será promovida a sua destruição pela autoridade judiciária competente (n.º 8)<sup>24</sup>. Pode, por isso, constituir um modo de aquisição de notícia de crime («mediante denúncia», nos termos do artigo 241.º), o que, por via de regra, determina a abertura de inquérito (artigo 262.º, n.º 2, do CPP)<sup>25</sup> não sem que o Ministério Público, a quem cabe esta incumbência, possa *in casu* determinar o arquivamento liminar desta, designadamente, se os factos denunciados forem, diríamos, manifestamente atípicos<sup>26</sup>.

O arquivamento liminar, situando-se na linha de uma circunscrevida discricionariedade do Ministério Público, não permite a formulação de juízos precipitados ou atropelos ao princípio da legalidade a que se encontra vinculada a sua actuação. Como ensina FIGUEIREDO DIAS, «na decisão do MP intervém – como em toda a decisão autenticamente jurídica – uma margem inescapável de discricionariedade»<sup>27</sup>. Não se trata de um ajuizamento de livre escolha ou de um capricho do Ministério Público, mas antes de uma faculdade restrita aos casos de evidente e flagrante inutilidade ou impossibilidade da promoção processual, sempre mediante a necessária e

<sup>23</sup> JOSÉ MANUEL PIRES LEAL, «Sociedade, governança e manifestações criminais sobre a forma de crime organizado – conhecer para intervir», in *Criminalidade organizada e económica (perspetivas jurídica, política e criminológica)*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2018 (coord. Cândido da Agra e Fernando Torrão), p. 220, alerta para a necessidade de ser intensificada a participação da sociedade civil em domínios onde grassa a criminalidade sem vítima e em situações de vítimas «subjugadas ao medo e ao silêncio».

<sup>24</sup> Introduzida pela 15.ª alteração ao CPP pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto.

<sup>25</sup> Como afirma NUNO BRANDÃO, «uma denúncia anónima pode constituir um meio válido de comunicação da *notitia criminis*», in «*O whistleblowing no ordenamento jurídico português*», *Revista do Ministério Público* 161, Jan./Mar. 2020, p. 106 (99-113).

<sup>26</sup> Neste sentido: Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 17/12/2008, no Proc. n.º 10876/2008-3 (Relator: CARLOS ALMEIDA); Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 11/06/2013, no Proc. n.º 310/12.4T3AND-A.C1 (Relatora: MARIA PILAR DE OLIVEIRA); Ac. do Tribunal da Relação do Porto, de 02/12/2014, no Proc. n.º 89/13.2GACHV-A.P1 (Relator: AUGUSTO LOURENÇO); Ac. do Tribunal da Relação de Guimarães, de 06/11/2017, no Proc. n.º 220/14.0GBCM.N.G1 (Relator: JORGE BISPO); Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra, de 02/05/2020, no Proc. n.º 830/19.0T9LRA.C1 (Relatora: MARIA JOSÉ NOGUEIRA).

<sup>27</sup> J. DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª edição, reimpressão, 2004, pp. 132 e 133.

devida fundamentação<sup>28</sup>. O arquivamento liminar encontra a sua autorização desde logo na exigência legal quanto ao conteúdo da denúncia (artigo 246.º, n.º 3, do CPP). Esta deve conter, ainda que de forma sumária, a indicação de elementos mínimos, a saber, os factos constitutivos do crime, referências de tempo, lugar e modo do seu cometimento e, se possível, a identificação dos agentes e ofendidos e meios de prova disponíveis. Sabemos que estará ferida de nulidade insanável a prolação de um despacho de arquivamento não precedido da realização das diligências de prova necessárias à descoberta de verdade, conforme o artigo 119.º, alínea *d*), do CPP, por falta de inquérito. Também sabemos que a subsunção dos factos à lei criminal carece de apuramento da factualidade típica, o que, por sua vez, importa uma investigação factual. Todavia, a inquestionável inidoneidade factual constitutiva de um qualquer tipo de ilícito penal e «factos ostensivamente inverosímeis»<sup>29</sup> nulificam o subsequente retalhamento factual, por desnecessário<sup>30</sup>, o que cabe nos poderes de direcção do inquérito e «terá necessariamente de passar pela existência de elementos concretos que tenham a possibilidade de ser investigados e, desse modo, confirmados ou infirmados»<sup>31</sup>. Proibida é a omissão de actos que sejam obrigatórios por lei<sup>32</sup>, como o interrogatório do arguido quando se encontre a correr inquérito contra pessoa determinada em relação à qual haja suspeita fundada da prática de crime. O «auto [de notícia] não prova nunca a prática do crime»<sup>33</sup>, como assevera G. MARQUES DA SILVA. De igual modo, a denúncia anónima – «mera manifestação de ciência»<sup>34</sup> – também não consubstancia um meio de prova a menos que seja objecto ou elemento do crime (artigo 164.º, n.º 2).

No sentido do bom e adequado uso do poder discricionário, por forma a evitar entendimentos antagónicos e, conseqüentemente, desenlaces discordantes no que toca às denúncias anónimas recebidas por crimes de corrupção, a apreciação destas deveria ficar a cargo de secções diferenciadas, especialmente preparadas para apreciar o seguimento a dar-lhes, que procederiam ao exame casuístico com pormenor, prudência e meditação reflexiva. De resto, a especialização nem é um elemento totalmente inovador, uma vez que a especialização não é ignorada na Lei de Organização da Investigação Criminal quando apela à autonomia técnica e tática dos órgãos de polícia criminal, remetendo a investigação dos crimes de corrupção à competência reservada da Polícia Judiciária. GERMANO MARQUES DA SILVA refere que a notícia

<sup>28</sup> PAULO PINTO ALBUQUERQUE, no *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.ª ed., Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, p. 669, considera que a apreciação do Ministério Público, que recai sobre a existência de elementos probatórios capazes ou incapazes de impulsionar uma investigação, não põe em causa o princípio da legalidade, sendo compatível com a possibilidade de destruição de denúncia anónima por não se verificarem os pressupostos do artigo 246.º do CPP.

<sup>29</sup> Expressão de CARLOS CASIMIRO NUNES, «Investigações a partir de factos revelados pela Comunicação Social», in *Boletim da Ordem dos Advogados*, acessível em: <http://boletim.oa.pt/investigacoes-a-partir-de-factos-revelados-pela-comunicacao-social/>.

<sup>30</sup> Como será o caso de alguém vir denunciar factos que imputem a outrem um comportamento que se situe apenas no campo da imoralidade.

<sup>31</sup> CARLOS CASIMIRO NUNES, *ob. cit.*

<sup>32</sup> Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 03/02/2004, no Proc. n.º 9261/2003-5 (Relatora: FILOMENA LIMA).

<sup>33</sup> GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, Tomo III, Lisboa: Verbo, 2000, p. 56.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 57.

comunicada ao Ministério Público por via anónima «pode não lhe merecer qualquer credibilidade, mas pode também suceder que em razão das características da notícia, ainda que anónima, se justifique uma actividade preliminar do processo, ainda que de natureza policial, no sentido de apurar da eventual existência de indícios»<sup>35</sup>. Há efectivamente aspectos que carecem de maturação no que respeita à análise de uma denúncia anónima: em geral, verificação dos elementos integradores do conteúdo mínimo de denúncia; em particular, desvendar a significação dos factos relatados, contextualização de tempo, modo e lugar destes, verificação técnico-jurídica da consistência dos factos e eventuais provas apresentadas, exame sobre o prazo de prescrição do procedimento; após o que, finalmente, o Ministério Público constatará o preenchimento dos elementos vitais ordenadores do exercício da oficialidade da promoção processual ou, diferentemente, da determinação da rejeição liminar. Para tanto, é recomendável a elaboração de uma síntese de guias orientadoras concretizadoras do modo e juízo de apreciação, a criação de uma trajectória de análise formal e regulação de avaliação substantiva das denúncias anónimas, definindo critérios objectivos de apreciação. O fortalecimento do Ministério Público no combate a determinados tipos de criminalidade que deixa raros rastros, cuja investigação e recolha de prova é complicada, emaranhada, difícil, e que, pelo seu próprio contexto factual, tende a ludibriar a averiguação, tal como se verifica no crime de corrupção, convida no sentido de reforço de forças e energias: mais especialização do Ministério Público ao nível de meios humanos, de meios técnicos e também procedimentais.

A situação em apreço carece igualmente de uma avaliação e ponderação de riscos para o denunciante. Queremos com isto dizer que poderá ser possível ao Ministério Público retirar ilação sobre as relações directas ou indirectas entre denunciante e denunciado – *v.g.*, relação de dependência hierárquica, laboral, económica, familiar – demonstrativa da escolha do meio anónimo utilizado por aquele, a partir da factualidade exposta na denúncia. Não porque o denunciante tenha de justificar o meio usado, mas, como se sabe, a denúncia anónima é, muitas vezes, a única forma de o comum cidadão ter a oportunidade de transmitir o que «sabe ter acontecido» e o que «viu fazer», face à alternativa da mordada do medo. Por isso, torna-se necessário combater a representação generalizada distorcida deste tipo de denúncia enquanto acto de cobardia. Com efeito, a denúncia anónima não se reduz sempre a uma mera opção ou preferência do denunciante face à denúncia identificada, por motivos amplamente conhecidos. Sem naturalmente se cair na vulgarização do uso da denúncia anónima – caso em que sairia conseqüentemente desacreditada –, é necessário revelar a sua singularidade compromissória com a fenomenologia criminal e com o exercício de um direito cívico. É fundamental exercer a pedagogia neste sentido. A comunicação informativa, em primeiro lugar, deve incidir sobre a intencionalidade e prudência quanto à sua utilização e, num segundo passo, deve recair sobre «o como, quando e onde fazer uma denúncia anónima», sem nunca ser negligenciado o vigor do critério da necessidade e da subsidiariedade quanto à sua apresentação.

A história revela que a prática de actos corruptivos tem tendência a intensificar-se em momentos de crise social e económico-financeira. Os dias de hoje estão especialmente difíceis por força da crise sanitária em que vivemos. Crise que alastra ao sector económico e financeiro, que acentua desigualdades sociais, que agrava o

<sup>35</sup> *Idem*, p. 54.

desemprego, gerando um cenário propício para a destemida corrupção. Pelo que, mais do que nunca, deve ser equacionado um combate manifestamente eficiente e visível.

#### IV. Síntese de dificuldades encontradas e sugestões de superação

1 – Sobre os dados estatísticos:

- a) Os organismos oficiais, nomeadamente a Direcção-Geral da Política da Justiça, detêm estatísticas no que respeita ao crime de corrupção, embora manifestamente insuficientes, particularmente no que toca à denúncia anónima;
- b) Os dados registados não permitem estabelecer a relação quantitativa entre o número de denúncias anónimas entradas em cada ano e o número de inquéritos instaurados delas resultantes, o número de arquivamentos e de outras causas de encerramento do inquérito, quantas deram lugar a acusação, quantas estiveram na origem de julgamento, quantas culminaram com condenação transitada em julgado e, destas, qual o tipo de sanção aplicada;
- c) Também seria importante saber-se quais as causas do não prosseguimento das denúncias anónimas recebidas pelos órgãos de polícia criminal e pelo Ministério Público, quantos arquivamentos liminares, como interessante seria saber-se quantas destas denúncias deram lugar a acções inspectivas, pelo que se torna fundamental a obtenção destes dados e seu tratamento de modo a entender-se a importância da denúncia anónima e seus reflexos práticos.

2 – Sobre o sentido de oportunidade e utilidade da efectividade da apresentação de denúncia anónima:

- a) São inúmeros os riscos que corre o denunciante, desde o receio de represálias sobre a sua própria pessoa ou sobre a sua família, medo de perder o emprego, temor de vir a ser processado pelo denunciado por violação da honra, entre outros, em face da real dificuldade de consolidação factual e probatória do denunciante, em virtude da opacidade deste tipo de ilícito;
- b) Receios que se intensificam face à realidade judicial que evidencia um diminuto número de processos instaurados por crime de corrupção comparativamente com o número de processos instaurados pela prática de outra tipologia de crimes;
- c) O que pode ocasionar a fragilização do papel dos denunciantes facultativos e, conseqüentemente, uma potencial quebra da prossecução dos fins legítimos de interesse público visados pela acção penal no que respeita à corrupção e à descrença do povo no que toca à boa administração da justiça penal;
- d) A denúncia anónima surge como um «remédio»: facilita a transmissão dos factos e dos elementos probatórios, se os houver; o denunciante, cujo reporte dos factos implique perigo para si próprio, sua família ou terceiros, sente-se mais protegido e naturalmente mais livre; é um instrumento ao dispor do cidadão que, reconhecendo as complexidades e dificuldades ao apuramento

da verdade, permite uma síntese conciliadora entre valores e interesses potencialmente incompatíveis;

- e) A denúncia anónima deve ter um conteúdo mínimo (ainda que de forma sumária, os factos constitutivos do crime, referências de tempo, lugar e modo do seu cometimento e, se possível, a identificação dos agentes e ofendidos e meios de prova disponíveis), apresentados de forma objectiva, sob pena de arquivamento liminar, e sem recurso a referências ultrajantes à pessoa do denunciado, sob pena de cometimento de crime de difamação; para tanto, é necessário um trabalho a nível educativo-pedagógico e um labor desmistificador da malignidade da denúncia anónima, sem, ao mesmo tempo, deixar de destacar o carácter subsidiário desta;
- f) Em face do número significativo de denúncias anónimas apresentadas (1271, em 2019, segundo o Relatório Síntese do Ministério Público) o exame destas deveria ficar sujeito ao regime da especialização, a cargo de secções diferenciadas, com especial preparação para apreciar o seguimento a dar-lhes, verificando os elementos integradores do conteúdo mínimo de denúncia, descobrindo a significação dos factos relatados, contextualizando as circunstâncias de tempo, modo e lugar, verificando técnico-juridicamente a consistência dos factos e eventuais provas apresentadas, examinando o prazo de prescrição do procedimento, tudo no sentido da decisão da promoção processual ou do arquivamento liminar (sem esquecer o registo e tratamento estatístico destes dados conforme acima referenciámos);
- g) Para tanto, é aconselhável a elaboração de uma síntese de linhas orientadoras de apreciação da denúncia anónima, desde o traçamento de uma trajetória formal de análise, passando por uma regulação de critérios de avaliação substantiva; mais e maior especialização do Ministério Público ao nível de meios humanos, técnicos e ao nível procedimental é recomendável em tipos de criminalidade cuja investigação e recolha de prova apresenta especiais dificuldades, como é o caso da corrupção.

Finalizando, adicionando um pendor pedagógico: sinal dos tempos, a consciência colectiva está a mudar. A prática da corrupção, que deixava a comunidade indiferente, passou a convocar o interesse generalizado no que toca à sua prevenção e repressão, donde releva o interesse de não o deixar enfraquecer. É importante que o órgão executivo promova campanhas directas e claras no sentido de instruir a população para *saber viver a democracia e em democracia*. Campanhas sensibilizadoras regulares e debates públicos sobre o tema (nas escolas, nos mais diversos fóruns, nos meios de comunicação social) podem contribuir de forma substancial para o robustecimento da consciencialização da população sobre o dano e nocividade dos actos corruptivos e, conseqüentemente, para a prevenção do fenómeno e seu combate, de que a denúncia anónima é instrumento, por vezes, necessário.