



Prevenção e Combate à Corrupção nas Transações Económicas Transnacionais

As Recomendações da OCDE

**OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Ficha Técnica

Título: Prevenção e Combate à Corrupção nas Transações Económicas Transnacionais:
as Recomendações da OCDE

Coordenação BeNAC: Conceição Gomes, João Paulo Dias e Rui Patrício

Autores do Relatório: Conceição Gomes, Manuel Sequeira e Rui Patrício

Ano e mês de publicação: agosto 2021

Índice

INTRODUÇÃO	4
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - FASE II (março 2007).....	6
Principais recomendações.....	7
Monitorização da aplicação das recomendações	9
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - FASE III (junho de 2013).....	10
Principais recomendações.....	11
Monitorização da aplicação das recomendações	11
RELATÓRIO ECONÓMICO SOBRE PORTUGAL (fevereiro de 2019).....	13
Recomendações	13

INTRODUÇÃO

O fenómeno da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais tem vindo a merecer, desde a década de 90 do século passado, a atenção da comunidade internacional. Em 1994, foi celebrado um acordo multilateral, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), relacionado com o combate ao suborno de servidores estrangeiros. Em 1995, a OCDE adotou a Recomendação sobre a Dedução de Impostos de Subornos de Funcionários Públicos Estrangeiros, e, em 1997, os Estados membros da OCDE, além do Brasil, da Argentina, da Bulgária, do Chile e da República Eslovaca, assinaram a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações comerciais internacionais, que entrou em vigor em 1999, assumindo o compromisso de adotar as medidas de prevenção e combate necessárias. De entre as medidas previstas, destacam-se a criminalização do oferecimento, da promessa ou da concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções, realize ou dificulte transações na condução de negócios internacionais e a adoção de normas tributárias e de contabilidade de proibição de quaisquer operações que facilitem a ocultação da corrupção de funcionários públicos estrangeiros (cf. [Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros](#)) (2009 Anti-Bribery Recommendation).

O acompanhamento da aplicação da Convenção ficou a cargo do [Working Group on Bribery in International Business Transactions](#), criado em 1994, composto por representantes de todos os Estados-signatários. Essa monitorização é realizada em sucessivas fases e tem sido considerada pela Transparência Internacional como um boa prática¹.

¹ O Working Group pretende ser um mecanismo de controlo e monitorização paritária, reunindo-se quatro vezes por ano em Paris, com o objetivo de monitorizar a implementação da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nos Estado signatários (cf. [Relatório Anual do Working Group de 2014](#)).

Portugal aderiu à Convenção em 22 de janeiro de 2001. O Grupo de Trabalho, no que respeita a Portugal, apresentou os seguintes relatórios: [Relatório de Implementação \(2002\)](#); [Relatório de avaliação - Fase II \(2007\)](#); [Relatório de acompanhamento sobre a implementação das recomendações - Fase II \(2009\)](#); [Relatório de avaliação - Fase III \(2013\)](#); [Relatório de acompanhamento sobre a implementação das recomendações \(2015\)](#); e [Relatório Económico sobre Portugal \(2019\)](#). Com exceção do relatório de implementação de 2002, que incidiu sobretudo na análise da situação do país previamente à entrada em vigor da Convenção, apresentam-se, de seguida, as principais conclusões e recomendações constantes dos relatórios acima indicados.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - FASE II (março 2007)²

O relatório considerou que Portugal tinha melhorado o enquadramento jurídico ao produzir normas claras para combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. A Lei n.º 13/2001, que entrou em vigor em 9 de junho de 2001, previa o crime de “Corrupção Ativa com Prejuízo do Comércio Internacional”, entre outras alterações introduzidas em conformidade com as normas da Convenção. Contudo, apesar desses progressos, a avaliação sugeriu que as autoridades deveriam desenvolver uma abordagem mais proactiva na deteção e investigação desse tipo de crime.

Com vista a promover a aplicação efetiva do enquadramento jurídico de prevenção da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais era recomendado que Portugal tomasse as medidas necessárias para elevar o nível de consciencialização entre funcionários das agências governamentais e do poder judicial, cujas funções contribuíssem para a identificação de práticas de corrupção e para a investigação de crimes de corrupção cometidos por funcionários públicos estrangeiros. Recomendava-se, ainda, que Portugal agisse com urgência e de forma veemente – em associação com a sociedade civil e representantes da comunidade empresarial – no sentido de induzir as empresas portuguesas a elevarem os seus padrões éticos no combate ao suborno de funcionários estrangeiros (incluindo o desenvolvimento de estratégias e de ferramentas de gestão que pudessem ajudar a detetar e prevenir tais subornos). Portugal deveria também adotar medidas para incentivar as grandes empresas portuguesas com negócios no estrangeiro – nomeadamente naquelas em que o Estado detém uma participação significativa do capital social – a estarem na vanguarda de um movimento de elevação dos padrões éticos empresariais, devendo providenciar apoio nesse sentido às Pequenas e Médias Empresas (PME).

² <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/38320110.pdf>

Principais recomendações

Com o objetivo de promover a aplicação efetiva da Convenção, o Grupo de Trabalho recomendou as seguintes medidas:

1. Medidas de Sensibilização, Prevenção e de Auxílio à Investigação

- Em associação com organizações empresariais e da sociedade civil, medidas de sensibilização do sector privado e de auxílio à criação de estruturas organizacionais e de normas éticas, no âmbito das empresas a atuarem nos mercados externos, nomeadamente através da prestação de assistência direcionada às PME.
- Sensibilização dos funcionários das agências governamentais e do poder judicial, cujas competências lhes permitam desempenhar um papel relevante na deteção e combate a práticas de corrupção cometidas por funcionários públicos estrangeiros ou que estejam em contacto próximo com empresas portuguesas que exportam ou investem no estrangeiro, nomeadamente missões diplomáticas e agências de promoção comercial.
- Medidas de sensibilização, especificamente dirigidas ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e seus parceiros do sector público e privado, promotoras da aplicação da Convenção e, em especial, da prevenção da corrupção no contexto de projetos do IPAD.
- Sensibilização dos funcionários públicos para a obrigação de denunciar qualquer infração de que tenham conhecimento e da importância de cumprir efetivamente essa obrigação em casos de suspeição de corrupção.
- Definição de orientações dirigidas ao pessoal diplomático a desempenhar funções de promoção de exportações e de apoio ao crédito à exportação, bem como ao pessoal do IPAD, com a indicação das medidas a tomar sempre que haja indícios ou suspeitas de uma empresa ou cidadão português ter subornado ou tentado subornar um funcionário público estrangeiro de modo a garantir que essas infrações chegam ao conhecimento das autoridades judiciais portuguesas a fim de serem investigadas.
- Alteração aos Códigos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e das Empresas de modo a não permitir despesas confidenciais e a desenvolver orientações claras para as autoridades fiscais com vista à deteção de eventuais infrações de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.
- Assegurar, em colaboração com os órgãos de gestão competentes, que os contabilistas e revisores oficiais de contas recebem formação e orientações claras quanto à sua obrigação de denúncia ao Ministério Público de crimes públicos e quanto às medidas a que ficam sujeitos em caso de não cumprimento.

- Assegurar que as entidades financeiras e as instituições de crédito ficam vinculadas à obrigação de declarar transações suspeitas à Unidade de Informação Financeira.
- Prosseguir os esforços no sentido de incentivar as empresas a disponibilizarem canais internos de comunicação para potenciais denunciantes.

2. Medidas com vista a assegurar a eficácia da investigação criminal e a aplicação de sanções penais

- Incentivar as autoridades judiciárias a agirem mais proactivamente no sentido de investigarem todas as alegações de corrupção e a desenvolverem eficazmente investigações.
- Assegurar que o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) assume um papel mais ativo no desenvolvimento da ação penal associada ao crime de suborno de funcionários públicos estrangeiros em operações comerciais internacionais e que outros departamentos do Ministério Público atuam também eficazmente no desenvolvimento dessas investigações.
- Disponibilizar às autoridades competentes - polícias e órgãos judiciários - os recursos e a formação necessários, incluindo formação especializada, que facilitem a deteção, investigação e perseguição efetivas, bem como informações relevantes relativas ao número, perfil, tratamento e resultados dos casos de suborno em negócios internacionais.
- Sensibilizar as autoridades responsáveis para a aplicação de regras especiais relativas à atribuição da nacionalidade e à competência territorial sobre crimes de suborno de funcionários estrangeiros.
- Alterar a definição de funcionário político estrangeiro, a fim de que se cumpra plenamente os requisitos da Convenção quanto à definição autónoma de funcionários públicos estrangeiros.
- Definir orientações claras quanto aos pressupostos da responsabilização das pessoas coletivas em caso de corrupção de funcionários públicos estrangeiros, considerando o quadro legal em vigor.
- Definir orientações e desenvolver ações de formação que capacitem os agentes das autoridades com competências de investigação para a importância da apreensão dos produtos de suborno com o objetivo de garantir a plena utilização da medida de confisco.
- Com vista a assegurar a plena eficácia das medidas acessórias, tais como a privação temporária do direito de licitação em concursos públicos, estabelecer um registo criminal para pessoas coletivas condenadas pela prática desses crimes.
- Tomar as medidas adequadas para incluir uma cláusula anticorrupção nos contratos financiados ou com auxílio no âmbito de projetos IPAD.

Monitorização da aplicação das recomendações

O relatório de monitorização da execução das recomendações desta fase, apresentado em outubro de 2009 ([Relatório de acompanhamento sobre a implementação das recomendações - Fase II](#)), concluiu que apenas duas recomendações tinham sido satisfatoriamente executadas, tendo a maioria sido apenas parcialmente implementada.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - FASE III (junho de 2013)³

O relatório da Fase 3 sobre Portugal foi apresentado pelo Grupo de Trabalho em 14 de junho de 2013. A principal conclusão dizia respeito à circunstância de Portugal não ter desenvolvido esforços suficientes direcionados para o combate à corrupção transnacional, recomendando uma aplicação mais efetiva do enquadramento jurídico. Salientou, em particular, o facto de nenhuma das 15 denúncias relativas a suborno de funcionários estrangeiros, por parte de empresas portuguesas em países de risco, tivesse evoluído para acusação. Considerava que várias investigações tinham sido encerradas prematuramente e que algumas denúncias nem sequer tinham sido investigadas, o que contrariava as recomendações de que todas as denúncias de corrupção transnacional deveriam ser investigadas.

O relatório assinalou, ainda, a circunstância de muitas das trocas e investimentos portugueses ocorrerem com países considerados de elevado risco, como era o caso de países de língua portuguesa, o que representava sérios riscos de suborno transnacional. O relatório foi enfático quanto à necessidade de o país desenvolver esforços que efetivamente prevenissem o branqueamento de capitais resultante da prática de atos de corrupção e que salvaguardassem as investigações do risco de influência de preocupações de natureza política ou económica.

Chamou, igualmente, a atenção para a importância do desenvolvimento de medidas suscetíveis de aumentar o nível de consciencialização das empresas portuguesas sobre a importância da luta contra a corrupção transnacional, considerado assustadoramente baixo, bem como de se manterem as empresas estatais salvaguardadas de subornos externos.

Como aspetos positivos, salientaram-se os passos dados para melhorar a cooperação com os países com os quais Portugal tem relações económicas mais fortes, o reforço da coordenação entre as diversas forças policiais e a melhoria do acesso à informação bancária através da criação de um banco de dados centralizado.

³ [Relatório de acompanhamento sobre a implementação das recomendações.
https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Portugalphase3reportEN.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Portugalphase3reportEN.pdf)

Principais recomendações

Foram recomendadas as seguintes medidas:

- Assegurar que todas as autoridades competentes verificam se os participantes em contratos públicos, incluindo pessoas coletivas, possuem condenações por corrupção no estrangeiro.
- Sensibilizar as diferentes entidades para a importância da denúncia de todas as alegações de suborno de funcionários públicos estrangeiros, envolvendo empresas ou indivíduos portugueses, às autoridades portuguesas competentes.
- Sensibilizar as empresas, designadamente as de seguros de crédito, para a formação do seu pessoal sobre como detetar subornos estrangeiros através da realização de diligências adequadas e quais os procedimentos para a sua comunicação.

Monitorização da aplicação das recomendações

A implementação da Convenção e, em especial, das recomendações do Grupo de Trabalho foram objeto de nova avaliação constante do [relatório apresentado em novembro de 2015](#). **Principais conclusões:**

- ♦ Destacaram-se, como fatores positivos, as ações da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC), no desenvolvimento de ações de formação nesta matéria, e do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação sobre a sensibilização das empresas quanto à precaução para a prevenção do suborno estrangeiro. Salienta-se, como fator negativo, a ausência de medidas por parte da CMVM.
- ♦ Apesar dos progressos relevantes no combate à corrupção, com destaque para a criação de uma equipa para a investigação de crimes económicos e financeiros no Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e o reforço da Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC) da Polícia Judiciária, continuavam insuficientes as medidas no domínio da formação especializada dos atores judiciais no âmbito dessa criminalidade.
- ♦ Considerada como sinal positivo a abertura de investigações sobre branqueamento de capitais por subornos a funcionários públicos estrangeiros, salientando dois factos pela negativa: nenhuma das investigações fora concluída

e as notícias, em novembro de 2014, relativas à denúncia por parte de uma empresa norte-americana às autoridades do seu país de que as suas subsidiárias portuguesas e angolanas poderiam ter subornado funcionários públicos estrangeiros, não tinham dado lugar a abertura de uma investigação por parte das autoridades portuguesas.

- ♦ Especial preocupação foi manifestada quanto à interferência do poder executivo em investigações sensíveis, especialmente as que envolviam altos funcionários angolanos.
- ♦ Portugal continuava a não dispor de estatísticas detalhadas sobre processos-crime, quer na fase de investigação, quer na fase de julgamento, relativas à criminalidade em causa e à corrupção em geral, nem sobre o confisco em casos de suborno a funcionário público estrangeiro.

RELATÓRIO ECONÓMICO SOBRE PORTUGAL (fevereiro de 2019)⁴

O relatório bianual sobre a conjuntura económica portuguesa, publicado em 18 de fevereiro de 2019, dedicou algum espaço ao tema da corrupção. Apesar de reconhecer os esforços desenvolvidos por Portugal em matéria de prevenção e combate à corrupção, enfatizou a necessidade de o Governo português continuar com esse esforço.

Tendo em vista o reforço da capacidade das organizações da justiça no combate à corrupção, destacamos **as seguintes recomendações**.

Recomendações

- Mais investimento em recursos humanos e materiais, sobretudo no âmbito do Ministério Público e da Polícia Judiciária.
- Formação especializada dos atores judiciais com competências processuais no combate aos crimes económicos e financeiros.
- Criação de “um registo eletrónico de interesses para todos os membros do Governo e altos funcionários da Administração Pública, a monitorizar e atualizar regularmente”, como facilitador da investigação dos crimes de corrupção.
- Adoção de medidas que permitam imprimir maior celeridade e eficiência à justiça.

⁴ <https://www.oecd.org/economy/surveys/Portugal-2019-economic-survey-overview.pdf>

BeNAC

Observatório Permanente da Justiça
Centro de Estudos Sociais
Colégio da Graça
Rua da Sofia nº 136-138
3000-389 Coimbra, Portugal

E-mail: opj@ces.uc.pt

Tel: (00 351) 239 855 570

benac.ces.uc.pt

BeNAC

Barómetro da Aplicação das Estratégias
Nacionais AntiCorrupção

