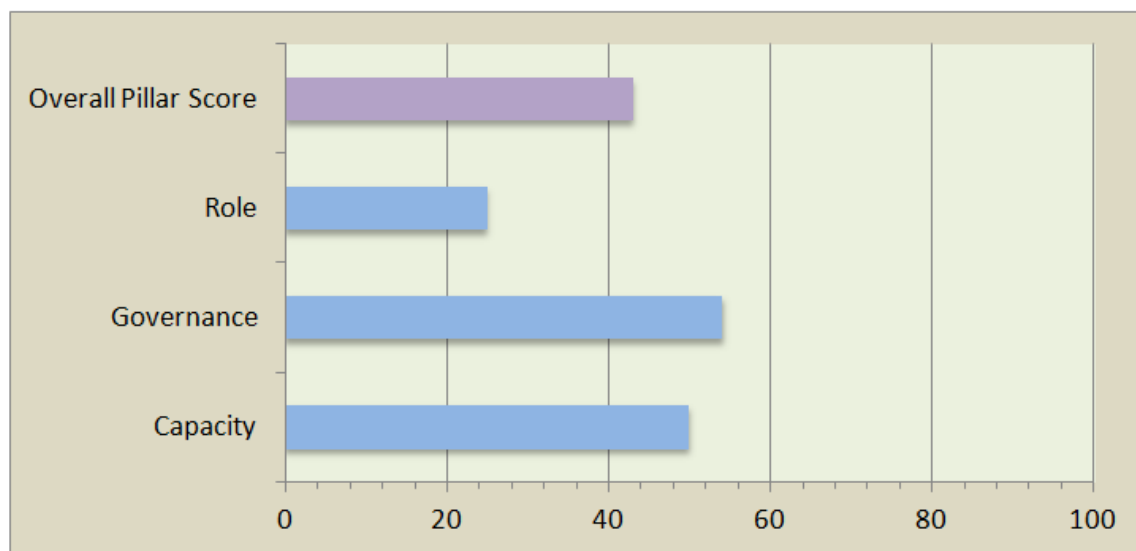


MINISTÉRIO PÚBLICO E ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL



RESUMO

O papel dos organismos de investigação criminal e do Ministério Público (MP), a par daquele dos Tribunais, é um dos mais influentes na percepção de eficácia da justiça pelo cidadão. Esta percepção baseia-se, em grande parte, nos casos de corrupção que são efetivamente sancionados (terminam em condenações) e que para isso pressupõem investigações com sucesso. A aferição da eficácia destes organismos tem, no entanto, uma dificuldade: a impossibilidade de verificação dos reais níveis de corrupção, existindo uma grande disparidade entre a corrupção reportada, a corrupção sancionada e os níveis de percepção da corrupção. Os organismos de investigação criminal de outros países da Europa ocidental debatem-se com o mesmo problema, ainda assim apresentam níveis (de percepção) de eficácia e de confiança maiores.

A premente falta de recursos, informáticos, materiais e humanos, e a falta de organização e coordenação das instituições e organismos envolvidos afeta de forma séria a eficácia e celeridade das investigações criminais, sendo apontadas pelos operacionais no terreno como as principais causas da falta de resultados visíveis neste domínio.

Além da falta de recursos, verificam-se alguns sinais que poderão constituir sintomas de falhas na independência e integridade do sistema de investigação e repressão criminal, tal como a instauração de procedimentos disciplinares a procuradores a cargo de processos-crime em que estão envolvidas personalidades de relevo, ou os métodos de nomeação de altas figuras do MP, como o Procurador-Geral da República ou o Diretor do DCIAP.

Por fim, parte da má percepção dos cidadãos em relação ao papel do MP no combate à corrupção deriva do facto de as suas atividades não serem o suficientemente transparentes e inteligíveis para a população em geral: os despachos finais (arquivamento ou acusação) dos magistrados titulares de inquéritos não estão facilmente acessíveis ao público; e a informação sobre a sua atividade é dispersa e desorganizada.

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA

No sistema jurídico português, a tutela dos inquéritos criminais, incluindo as investigações criminais e quaisquer outras diligências ou atos processuais do inquérito pertence ao Ministério Público (MP). De acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP) e a lei, o MP consiste numa magistratura autónoma e organizada

hierarquicamente, e no âmbito dos inquéritos é coadjuvado pelos Órgãos de Polícia Criminal (OPCs). Na prática, porém, a independência do MP tem vindo a ser questionada em várias ocasiões, sobretudo nos casos de corrupção e criminalidade conexa de maior visibilidade que envolvem políticos, banqueiros ou altas figuras da vida pública e empresarial¹.

Os OPCs incluem, entre outros, a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), e a Polícia Judiciária (PJ). Apenas este último, que opera na dependência do Ministério da Justiça (MJ) e não do Ministério da Administração Interna (MAI), tem competência de investigação de crimes perpetrados no exercício das funções públicas (incluindo a corrupção e crimes conexos).

Tendo em conta a existência de organismos especializados no combate à corrupção tanto no MP - o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAPs) -, como na PJ - a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC/PJ) -, a análise deste pilar irá, sempre que adequado, focar-se na atuação, independência e recursos destes organismos.

RECURSOS (PRÁTICA)

Em que medida têm as entidades com funções de investigação e repressão criminal (Ministério Público e órgãos de investigação criminal) níveis adequados de financiamento, recursos (humanos e materiais) e infraestruturas para operar eficazmente?

Score: 50

Os orçamentos² da PJ e do MP são separados, mas ambos são elaborados pelo Ministério da Justiça, fazendo parte do Orçamento de Estado. No entanto, nenhum destes organismos é ouvido (nem os sindicatos dos seus trabalhadores) durante a elaboração dos respectivos orçamentos. A adequação dos orçamentos do MP e da PJ tem vindo a ser posta em causa em várias ocasiões, sendo argumentado que os valores apresentados não são compatíveis com uma prossecução eficaz da prevenção e investigação criminal³. A recente priorização pelo atual Governo da investigação criminal no âmbito do futuro Orçamento de Estado de 2012 confirma isso mesmo⁴.

A nível de recursos humanos, ambas as entidades encontram-se desprovidas de um número de quadros (inspetores e magistrados) adequado tendo em conta as necessidades reveladas pelos vários organismos envolvidos para um recente relatório⁵ da Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ). Esta situação agravou-se recentemente devido à decisão de, pela primeira vez em quase 40 anos, não ser renovado o curso de formação de magistrados no Centro de Estudos Judiciários (CEJ) (neste caso, para o ano lectivo 2011/2012).

O maior problema, no entanto, reside na escassez ou inadequação dos recursos informáticos⁶. Estes encontram-se desatualizados e em certas ocasiões constituem mais obstáculos do que ferramentas

² Orçamento da polícia judiciária: cerca de EUR 120 milhões para o ano de 2011. Orçamento do Ministério Público para 2011: cerca de EUR 110 milhões para esta magistratura, e EUR 15 milhões para a Procuradoria-Geral da República. Fonte: Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, Dossier da Justiça, novembro de 2010.

³ Entrevista com o representante do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), Dr. João Palma, Presidente do SMMP, e Dr. Rui Cardoso, Secretário-Geral do SMMP, 05 de junho de 2011.

⁴ LUSA, "Justiça: reforma do processo civil e investigação criminal são prioridades", in *Expresso Online*, 15 novembro de 2011. Disponível em: <http://aeiou.expresso.pt/justica-reforma-do-processo-civil-e-investigacao-criminal-sao-prioridades=f687837>. Consultado a 20 de novembro de 2011.

⁵ Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ), *Prevenir e Combater a Corrupção: monitorização das alterações introduzidas pela Assembleia da República em 2010*, Ministério da Justiça, págs 15 e ss.

⁶ Devido às falhas de segurança do HABILUS/CITIUS, o Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa implementou um sistema independente e isolado. Entrevista com a Diretora do Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa (DIAP-Lisboa), Dr.ª Maria José Morgado, 24 de Junho de 2011.

¹ Paula Torres de Carvalho, "Novo presidente do sindicato dos Magistrados do Ministério Público denuncia pressões", in *Público*, 28 de março de 2009.

no decurso normal dos processos, apresentando, no caso dos sistemas de gestão de inquéritos, várias falhas a nível de segurança. A gestão e manutenção destes recursos informáticos está a cargo do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ), I.P.

Para suprir esta falha, encontram-se neste momento duas plataformas informáticas em desenvolvimento e testes para o MP e para a PJ⁷, ainda que com sucessivos atrasos⁸. Estes dois novos sistemas informáticos prometem facilitar a digitalização dos processos e aumentar a intercomunicação com outros sistemas ou bases de dados, facilitando a investigação criminal. O papel destes recursos é, acima de tudo, permitir uma maior celeridade da investigação criminal, que deixaria de estar dependente de vários pedidos inter-institucionais por vezes com duração de meses, que constituem uma das grandes razões para o arrastamento dos inquéritos até ao despacho final pelo Ministério Público.

A nível pericial e outros recursos de investigação, as despesas dos serviços do MP (incluindo os DIAPs), como a contratação de peritos externos para análise de informação ou *intelligence* ou a aquisição de novo equipamento, estão dependentes de aprovação de organismos tutelados pelo Ministério da Justiça ou cuja direção responde perante o Ministro da Justiça, e que têm por hábito recusar os pedidos de despesas do MP por razões de contenção orçamental⁹. Apesar de se tratar de um mecanismo justificado de *accountability* das atividades do MP perante o Executivo, e de controlo financeiro quanto a despesas extraordinárias, a falta de recursos internos por parte do MP e a sua constante dependência de uma aprovação discricionária de fundos por entidades externas, tornam a investigação criminal passível de ser «sufocada» por questões orçamentais.

Quanto a estes recursos internos, a Procuradoria-Geral da República (PGR) é assessorada pelo Núcleo de Assessoria Técnica (NAT), o qual tem um número extremamente reduzido de funcionários¹⁰ e uma grande falta de multivalência¹¹, tornando o MP demasiado dependente de perícias externas¹²; já a Polícia Judiciária usufrui dos conhecimentos periciais da Unidade de Informação

Financeira (UIF) e do recentemente criado¹³ Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA) com competência para a investigação financeira, e para a identificação e apreensão de bens relacionados com crimes.

No que concerne aos organismos especializados no combate à corrupção, estes usufruem de recursos humanos e materiais adequados, ainda que não ideais. Na UNCC, existe uma média de apenas 4 processos por cada inspetor¹⁴, significando que os inspetores não são sobrecarregados com um número excessivo de processos que impeça uma correta investigação criminal, havendo igualmente material de trabalho (*v.g.*, portáteis e computadores) em quantidade suficiente para todos os investigadores. No âmbito do DCIAP/PGR, cujo orçamento é autónomo, verifica-se uma falta de verbas para contratação de peritos externos¹⁵ (principalmente ao nível de perícias económico-financeiras), e também falta de mecanismos de retorno dessas verbas para reinvestimento noutras investigações. Quanto aos recursos humanos do DCIAP, o Conselho Superior do Ministério Público concedeu 28 magistrados relativamente ao número de 30 magistrados que tinha sido considerado adequado e requisitado pela atual Diretora do DCIAP¹⁶, ainda que com grande demora: foi proposto com caráter de urgência o aumento dos quadros do DCIAP em 2002, só em 2006 é que o DCIAP atingiu a fasquia dos 14 magistrados¹⁷ e apenas mais recentemente chegou ao número de 28 magistrados.

Ainda sobre a questão da falta de recursos ou da insuficiência, esta poderá também ser perspectivada numa comparação entre o litoral do país (principalmente Lisboa e Porto) e os DIAPs do interior do país (*v.g.*, Évora) que gradualmente se vão depauperizando e os recursos tornando-se cada vez mais insuficientes face ao crescimento processual¹⁸.

Finalmente, a nível salarial têm existido várias queixas dos sindicatos dos magistrados¹⁹ devido aos recentes cortes pela Lei de Orçamento de Estado de 2011 (arts. 19.º e 21.º da Lei 55-A/2010, de 31 de Dezembro), que poderão por a vir em causa o prestígio das profissões e, consequentemente, a sua capacidade de atrair

⁷ Entrevista com a Coordenadora de Investigação Criminal (CIC) da Unidade Nacional de Combate à Corrupção, Dr.ª Manuela Marta, 12 de maio de 2011. Entrevista com a Diretora do DIAP-Lisboa, 24 de junho de 2011.

⁸ A Aplicação de Gestão de Inquéritos Crime — AGIC deveria ter iniciado os seus testes em Junho de 2011, mas devido à mudança de Governo não se afigurava, à data de escrita, uma data certa para o início de utilização desta aplicação.

⁹ Entrevista com a Diretora do DIAP-Lisboa, 24 de junho de 2011..

¹⁰ Apenas 8 funcionários durante o ano de 2009. Relatório anual da Procuradoria-Geral da República, 2009.

¹¹ Entrevista com a Diretora do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, Dr.ª Cândida de Almeida, e Procuradora-adjunta Dr.ª Carla Dias, 10 de Maio de 2011.

¹² Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

¹³ Lei 45/2011, de 24 de Junho.

¹⁴ Dados fornecidos pela Polícia Judiciária, no âmbito da entrevista com a CIC Dr.ª Manuela Marta da UNCC.

¹⁵ Entrevista com a Diretora do DCIAP, 10 de maio de 2011.

¹⁶ Entrevista com a Diretora do DCIAP, 10 de maio de 2011.

¹⁷ Procuradoria-Geral da República, Relatório dos Serviços do Ministério Público 2009, 2009. Disponível em: <http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2009/Relatorio%202009.pdf>.

¹⁸ Ata da 18ª Reunião da Comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate, 10 de março de 2010.

¹⁹ Paula Torres de Carvalho, “Magistrados do Ministério Público recorrem aos tribunais contra cortes salariais”, *in Público*, 27.12.2010.

pessoal qualificado e dedicado. Estas reduções variam entre 3,5% e 10% consoante a remuneração mensal do magistrado.

A remuneração mensal não é, no entanto, um factor determinante no recrutamento de pessoal qualificado: a tendência dos últimos anos verificada no Centro de Estudos Judiciários de os alunos com melhor capacidade técnica optarem, em igualdade de condições, pela magistratura judicial em detrimento da magistratura do Ministério Público é prova disso mesmo²⁰. Neste aspecto, o aumento dos níveis de desemprego dos jovens licenciados e a diminuição da oferta de emprego no sector privado (principalmente ao nível das profissões liberais) poderá tornar-se uma oportunidade para um aumento da qualidade dos candidatos ao Centro de Estudos Judiciários e, consequentemente, dos futuros procuradores e magistrados judiciais.

Recomendação

Os magistrados do MP e os agentes da Polícia Judiciária deveriam ser ouvidos na elaboração do orçamento para os seus serviços, ainda que por via de organismos que os representem. Disponibilização, por parte do Ministério da Justiça, de consulta livre a todas as bases de dados da Administração Pública no âmbito das investigações tuteladas pelo MP, nomeadamente pela implementação de terminais próprios nas instalações dos DIAPs e DCIAP.; e criação de bases de dados de acesso comum (com adequados mecanismos de controlo e de registo de acesso) a Magistrados, Juizes de instrução criminal e Inspectores, aquando da investigação de processos por crime de corrupção e demais criminalidade económica e financeira, tendo por base o facto de todos estes funcionários trabalharem diretamente os mesmos casos (e portanto a mesma informação), ainda que se encontrem naturalmente (em razão das suas funções) em patamares diferentes de apreciação e decisão. Disponibilização e verbas adequadas para contratação externa de peritos no âmbito de investigação, com retorno do valor em caso de sucesso da acusação. Dotação dos serviços do MP e PJ com os recursos periciais necessários para efetuar investigações eficazes sem uma constante dependência de autorização de custos extraordinários, a par de uma regular e insistente formação dos próprios magistrados e inspectores, tornando-os menos dependentes das perícias, e aumentando a eficácia e celeridade nas investigações e melhoria funcional do MP.

INDEPENDÊNCIA (LEI)

Até que ponto são as instituições de investigação e repressão criminal independentes por lei?

Score: 50

A questão da independência das instituições que têm a cargo a investigação de crimes tem vindo a ser debatida há vários anos a partir de diferentes perspectivas. Esta independência é garantida para a instituição que tem a cargo a titularidade dos processos-crime — o MP — sendo que já não é prevista quando o MP atua na representação do Estado noutros tipos de processos (cíveis, por exemplo).

As dúvidas quanto à independência do MP começam primeiramente pelo método de nomeação do Procurador-Geral da República pois, apesar de nomeado pelo Presidente da República, é proposto pelo Governo, implicando uma grande influência do Executivo na escolha do superior hierárquico máximo desta instituição, podendo por em causa a sua isenção²¹. Esta questão tem uma acrescida importância no combate à corrupção devido à inexistência de uma entidade independente e autónoma para a sua prossecução (uma agência anticorrupção, por exemplo), pelo que será necessário conciliar a investigação deste tipo de criminalidade (muitas vezes com origem política) com uma chefia apontada politicamente.

Em sentido inverso, a composição do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), um órgão coletivo e previsto constitucionalmente, apresenta uma estrutura bastante diferenciada (com menor influência política), sendo composto em larga maioria por representantes dos magistrados do MP (11 magistrados do MP: 4 Procuradores-Gerais Distritais, 1 Procurador-Geral Adjunto, 2 Procuradores da República, 4 Procuradores-Adjuntos) relativamente aos nomeados politicamente (8 membros designados por órgãos políticos: 5 membros eleitos pela Assembleia da República, 2 membros designados pelo Ministro da Justiça, e o Procurador-Geral da República).

As funções do CSMP centram-se na organização e gestão disciplinar dos quadros do Ministério Público (art. 27.º do Estatuto do Ministério Público²² - EMP), nomeadamente quanto à sua colocação, à realização de inspeções e inquéritos, e à emissão de diretivas internas. Apesar da sua existência já ter sido anteriormente colocada em questão²³, principalmente pelos apoiantes da uma

²⁰ Vd. os estudos sociográficos sobre os novos magistrados do Centro de Estudos Judiciários. Disponíveis em: <http://www.cej.mj.pt/cej/estudos-gej/estud-investig-estud.php>.

²¹ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

²² Lei 60/98, de 27 de Agosto.

²³ L.L., "O Conselho Superior do MP deve ser extinto", in Diário de Notícias, 05 de agosto de 2010.

estrutura hierárquica unicamente focada no Procurador-Geral da República, a função do CSMP como órgão paralelo ao Procurador-Geral da República tem a sua importância enquanto filtro dos poderes deste.

A carreira dentro do MP e a promoção dos seus agentes assenta em critérios objetivos delineados no EMP, que incentivam uma escolha imparcial dos seus membros. A sua nomeação e colocação é gerida pelo CSMP. A independência do MP reflete-se, acima de tudo, no facto de responderem apenas perante os seus superiores, pelo que nenhuma entidade externa poderá dar ordens ou instruções a um procurador.

No entanto, a transparência do sistema de nomeação de procuradores para o DCIAP tem sido posta em causa, tanto ao nível da escolha da direção, que não obedece a quaisquer mecanismos de seleção (listas de candidatos, audiências públicas, etc. - *vd.* art. 127.º do EMP), como na admissão de procuradores para as equipas, funcionando por uma escolha assente principalmente em critérios de confiança pelo Diretor do DCIAP²⁴.

Quanto à PJ, estando esta instituição na dependência do Ministério da Justiça (e do respectivo Ministro), a questão da sua independência face ao poder político toma outra dinâmica: o facto de a Polícia Judiciária não estar dependente de uma instituição autónoma do poder político (como o MP) permite que haja um conjunto de situações em que a sua independência poderá não ser assegurada. Apesar de estarem vinculados a seguir as instruções do MP quanto à investigação, a PJ e os seus agentes não têm que prestar contas ao MP.

Esta situação é parcialmente corrigida pelo poder do Procurador-Geral da República de ordenar inspeções às atividades da PJ²⁵, e pela prática de nomeação de magistrados para os cargos de chefia dentro desta polícia. Este controlo é, no entanto, muito limitado: primeiro devido à sua natureza excepcional e processual; e em segundo lugar devido à sua determinação pelo Procurador-Geral da República, podendo ser fonte de mal estar e ingerência política.

Existem, no entanto, dois tipos de irregularidades que poderão dar lugar a possíveis intromissões políticas nas atividades de investigação criminal: por um lado, a possibilidade dos serviços de inspeção do MJ (Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça - IGSJ) poderem aceder ao conteúdo dos processos no âmbito das suas inspeções, aspecto que já foi considerado de menor importância²⁶, mas que poderá constituir uma situação de acesso por parte do

poder político a certos processos em segredo de justiça²⁷; e por outro lado, o facto de a administração e gestão do sistema informático e de gestão de inquéritos estar a cargo do ITIJ, I.P., concedendo a este organismo acesso a qualquer processo que esteja presente nesse sistema, cujos perfis de segurança são desconhecidos pelos procuradores do Ministério Público²⁸. Em ambos os casos, as instituições referidas pertencem ao Ministério da Justiça e os cargos dos seus dirigentes são de confiança política.

Recomendação

Alterar o método de nomeação do Procurador-Geral da República (v.g., nomeação pela Assembleia da República como no caso do Provedor de Justiça²⁹). Alterar o método de seleção do Diretor e equipa do DCIAP, estabelecendo uma seleção mais transparente, que parta de uma lista de candidatos, com audição pública e apresentação de plano estratégico; acompanhado de uma mais extensa regulamentação deste cargo (limitações temporais, obrigações de reporte e prestação de contas anual à AR, etc.); i.e., deverá existir um critério integral para esta magistratura não bastando regulamentos de caráter interno e dispersos. Conceder a administração do sistema informático de gestão de inquéritos às instituições independentes que representam as autoridades judiciárias a cargo dos processos judiciais — CSMP e CSM, ainda que a manutenção continue a cargo dos serviços do MJ. Criar perfis de segurança que limitem o acesso a processos por parte de entidades dependentes do poder político. Reformular o poder de inspeção e de controlo da atividade da Polícia Judiciária pelo Procurador-Geral da República, tornando-o numa competência corrente e não de caráter excepcional.

INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

Até que ponto são as entidades a cargo de investigação e prossecução penal independentes na prática?

Score: 50

Embora o MP e a PJ operem, de um modo geral, sem a interferência de outros atores, sejam políticos ou de outra natureza, existem um conjunto de falhas quer ao nível do direito constituído, quer ao nível das práticas destas instituições, que minam a sua independência.

²⁴ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

²⁵ Artigo 16.º da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC - Lei 49/2008, 27 de agosto).

²⁶ Entrevista com a Diretora do DIAP-Lisboa, 24 de junho de 2011.

²⁷ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011; e entrevista com a CIC Dr.ª Manuela Marta da UNCC, 12 de maio de 2011.

²⁸ Entrevista com a Diretora do DIAP-Lisboa, 24 de junho de 2011.

²⁹ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

Uma destas potenciais falhas é a proximidade de alguns procuradores com os eleitos locais, com os quais desenvolvem um relacionamento quase familiar, podendo reduzir a distância e objetividade necessárias para o desempenho das atividades do Ministério Público, nomeadamente a condução de inquéritos criminais.

Inexiste até à data qualquer estudo realizado sobre o grau de partidarização e/ou politização dentro das hierarquias do MP. De facto, os magistrados do MP, apesar de não poderem exercer ou fazer parte de qualquer comunidade política, podem, ainda assim, ter as suas preferências políticas enquanto cidadãos. Preferências essas que poderão influenciar as suas colocações em comissão de serviço em cargos de confiança política, dando origem a efetivas intromissões do poder político na magistratura do MP.

Outros eventos recentes no âmbito de investigações de alto relevo, nomeadamente no caso Freeport e no caso dos submarinos (MAN/Ferrostaal), nos quais estavam envolvidos, ainda que não diretamente, certos atores importantes da cena política, poderão indiciar interferências no sentido de diminuir a autonomia e independência dos procuradores.

Nestes dois casos mencionados, os procuradores a cargo das investigações em causa (investigações essas que resultaram em acusações, indicando que estavam no bom caminho) viram-se confrontados com procedimentos disciplinares, resultando no seu afastamento (ainda que não a título permanente) destes casos. Os procedimentos disciplinares são competência do Procurador-Geral da República e do CSMP (do qual o Procurador-Geral da República também é membro). A existência de interferência política nestes casos não é de fácil inferência, ainda assim é uma possibilidade real que poderá transmitir uma mensagem (ou um aviso³⁰) aos agentes do MP, no sentido de conter a sua autonomia nestes casos de alto perfil e que podem envolver personalidades da esfera política.

Quanto a este aspecto, refira-se a recente circular 3/2011 da PGR, de 10 de Outubro de 2011, referente aos procedimentos a adotar por todos os órgãos e serviços do Ministério Público no relacionamento com os órgãos de soberania e seus titulares, impondo aos magistrados cuidados adicionais no relacionamento com os titulares de órgãos de soberania, obrigando nomeadamente ao envio de solicitações encaminhando, por via hierárquica, através da Procuradoria-Geral da República.

Por fim, há espaço para tentativas de interferência financeira na atividade do MP e da PJ, por parte do Executivo, nomeadamente o corte de financiamento ou de aprovação de despesas extraordinárias. Esta interferência financeira poderá “sufocar” os órgãos de investigação criminal, prejudicando gravemente a sua eficácia pelos cortes de fundos.

Recomendação

Garantir mecanismos de controlo transparentes do poder disciplinar sobre pessoal que participe no âmbito de investigações criminais. Por esta razão, impõe-se uma menor concentração de poderes no PGR, nomeadamente quanto à competência para instaurar, por iniciativa própria, processos disciplinares a procuradores ou alterar a constituição de equipas a cargo de inquéritos criminais. Criação e introdução de mecanismos objetivos tendentes à redução do potencial discricionário associado às decisões sobre despesas a realizar no âmbito de procedimentos de investigação criminal, nomeadamente quando estejam em causa corrupção e demais ilícitos de natureza económica e financeira.

TRANSPARÊNCIA (LEI)

Em que medida está previsto na lei o acesso pelo público a informações relevantes sobre a atividade das entidades que têm a cargo a investigação e repressão criminal?

Score: 75

O acesso a informações relativas a processos-crime veio a ser modificado em 2007 com as alterações ao Código Processual Penal³¹ (CPP). Deste modo, o processo-crime, que anteriormente se presumia como estando sob segredo de justiça, passou a ser, em regra, um processo público a não ser que haja decisão do MP em sentido contrário (passando a estar sob segredo de justiça).

A questão do segredo quanto a informações processuais tem estado em grande debate desde as alterações de 2007. De facto, um dos grandes entraves à correta investigação e prossecução criminal são as fugas de informação, que poderão dar oportunidade aos agentes criminais para encobrir ou eliminar possíveis indícios ou provas. O facto de o procedimento criminal se ter tornado público, sendo as suas informações acessíveis às partes ou a possíveis interessados, não configura uma evolução no sentido de corrigir esta falha ou de melhorar a investigação criminal.

³⁰ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

³¹ Aprovado pelo DL 78/87, de 17 de fevereiro e republicado pela Lei 48/2007, de 29 de agosto.

Quanto à informação do público em geral, qualquer inquérito criminal, quando atinge o seu final, seja no sentido do seu arquivamento, seja no sentido da acusação, automaticamente deixa de estar em segredo de justiça (caso estivesse), tornando-se então totalmente público e acessível ao público em geral. Em regra, as sessões de audiência em Tribunal são igualmente abertas ao público, apenas não sendo em situações excepcionais previstas no CPP.

No âmbito das atividades da PJ, todas as unidades orgânicas devem elaborar um relatório anual sobre as suas atividades, incluindo os processos mais relevantes. A partir dos mencionados relatórios das unidades da PJ é elaborado posteriormente o relatório anual de atividades da Polícia Judiciária, sendo este relatório global acessível ao público em geral e apresentado ao Ministro da Justiça e ao Parlamento.

O MP também segue um esquema análogo, sendo apresentado um relatório de atividades anualmente perante a Assembleia da República. Além deste relatório, também deverá o Procurador-Geral da República apresentar perante o Governo e a Assembleia da República e no ano de cessão de cada lei de política criminal um relatório sobre a prossecução da política criminal em matéria de inquéritos e ações de prevenção (n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio). Este relatório deverá igualmente conter uma parte específica relativa a crimes de corrupção (art. 6.º da Lei 19/2008, de 21 de abril), incluindo estatísticas de processos, áreas de incidência, apreciação da colaboração dos organismos, cooperação internacional, formação específica de magistrados, etc.

Recomendação

Repensar o atual regime de segredo / publicidade do processo-crime durante a investigação criminal, devendo esta reflexão incluir profissionais diretamente interessados na temática (jornalistas, ordem dos advogados, magistrados, juizes e investigadores criminais).

TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

Na prática, em que medida tem o público em geral acesso a informações relevantes, incluindo processos decisórios, sobre a atividade das entidades que têm a cargo a investigação e repressão criminal?

Score: 25

Na prática, o acesso a informações relativas à atividade do MP e dos OPCs é limitada. Isto deve-se, por um lado, ao regime de segredo de justiça que opera sobre a maior parte dos inquéritos criminais, por outro, à sensibilidade das informações que poderão comprometer os métodos e mecanismos de investigação criminal (no caso das atividades dos OPCs).

Quanto ao acima mencionado relatório sobre aplicação da política criminal, este deveria ter sido apresentado pelo Procurador-Geral da República perante a Assembleia da República e Governo no ano de cessação de vigência da lei de política criminal, devendo este conter uma parte específica sobre corrupção, mas ainda não o foi até à data. Apesar de ter sido questionado, no início de 2010, por um dos partidos da AR quanto aos atrasos na entrega deste relatório (na altura o atraso foi fundamentado com a lentidão na recolha da informações informáticas de todos os serviços do MP³²), o PGR não recebeu posteriores advertências quanto à esta ausência, nem por parte dos partidos políticos com assento na AR, nem por parte do Conselho de Prevenção de Corrupção.

Ao contrário dos OPCs, a informação sobre aspectos da atividade interna do MP encontra-se, ainda que de uma forma dispersa e com mecanismos difíceis de compreender, em vários sites de acesso público, tais como:

1. O site da Procuradoria-Geral da República, que contém informação sobre a identificação dos seus magistrados segundo a sua categoria (Procuradores-adjuntos, Procuradores da República, Procuradores-Gerais Adjuntos);
2. O site da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa que contém igualmente informação sobre o movimento processual no distrito, e contém a lista completa de magistrados do MP a atuar no distrito de Lisboa. As Procuradorias-Gerais Distritais de Coimbra e Évora, no entanto, não têm *website*.
3. No site do Conselho Superior do Ministério Público existe informação sobre destacamentos de magistrados, listas de antiguidade, e deliberações e atas das reuniões do Conselho.

Os relatórios das unidades de investigação da PJ (como a UNCC) não são disponibilizados ao público em geral por conterem informações de carácter delicado³³, tais como os métodos de investigação da Polícia Judiciária ou outras informações cuja divulgação poderá pôr em causa a eficácia investigatória deste OPC.

³² Paula Torres de Carvalho, Falta de bases de dados na PGR atrasa relatório, in Público, 06 de fevereiro de 2010.

³³ Entrevista com a CIC Dr.ª Manuela Marta da UNCC, 12 de maio de 2011.

Por último, refira-se a inadequação ou tecnicismo excessivo da linguagem utilizada ao nível dos despachos finais do Ministério Público. Tal como nas decisões dos tribunais judiciais, a linguagem utilizada é demasiado técnica e pouco acessível aos cidadãos em geral (ou seja, aos destinatários dos despachos). Uma melhor compreensão da justiça é um ponto essencial para uma alteração positiva da má imagem que o cidadão tem do seu funcionamento.

Recomendação

Criar um *website* compreensivo no âmbito da justiça, incluindo, entre outras informações, as cópias integrais de todos os despachos finais do MP. Disponibilização *online* de relatórios anuais das atividades das várias unidades Polícia Judiciária, incluindo da UNCC (ainda que sem informações sensíveis para a sua atividade). Elaboração atempada dos relatórios de prossecução de política criminal e da sua parte específica relativa a crimes de corrupção.

ACCOUNTABILITY (LEI)

Até que medida estão previstas normas que assegurem que as instituições que têm a cargo a investigação e repressão criminal têm de responder pelas suas decisões e atividades?

Score: 75

O inquérito criminal é dirigido pelo MP, como tal cabe a esta instituição a responsabilidade máxima sobre a direção da investigação e sobre a condução do processo-crime. A magistratura do MP é guiada pelo estrito princípio da legalidade, pelo que todas as suas decisões deverão ser tomadas com base na lei estabelecida. Os despachos do Ministério Público em que se decida pelo arquivamento ou acusação são atos decisórios e, como tal, devem ser sempre fundamentados (artigo 97.º do CPP). Incluindo a fundamentação, necessariamente a exposição das razões que levaram o Ministério Público pela solução adotada.

A falta de fundamentação destes despachos não resulta, no entanto, na sua nulidade. Esta falta implica apenas uma irregularidade do processo que apenas determina a invalidade do ato se for arguida pelos interessados no ato (art. 123º do CPP)³⁴. A fiscalização e avaliação das atividades dos magistrados do MP tem, em princípio, em conta o seu desempenho e qualidade dos despachos produzidos.

Como já foi acima mencionado, tanto o Ministério Público como a Polícia Judiciária³⁵ apresentam relatórios anuais quanto às suas atividades.

Recomendação

Criar mecanismos que garantam uma melhor fiscalização ou controlo dos despachos finais por parte dos magistrados do MP, principalmente nos crimes sem vítimas ou assistentes, como os de corrupção. Estes mecanismos poderão incluir a participação externa de stakeholders relevantes no combate à corrupção, como o Conselho de Prevenção de Corrupção, quando se trate de inquéritos relativos a este tipo de criminalidade, ou pela criação de um grupo de juristas peritos, com representantes das outras profissões jurídicas e da sociedade civil.

ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é assegurado que as instituições que têm a cargo a investigação e repressão criminal respondem pelas suas decisões e atividades?

Score: 50

Em regra, existe uma rede complexa e eficiente de fiscalização da atividade do MP e das suas decisões. Esta rede organizada por níveis e instâncias permite uma vasta fiscalização tanto horizontal como vertical, nomeadamente por via dos assistentes (sendo que no caso dos crimes de corrupção qualquer interessado poderá constituir-se assistente — normalmente apenas os jornalistas se constituem assistentes nestas situações), das vítimas, dos próprios arguidos e co-arguidos, dos superiores hierárquicos do MP e ainda, no caso de acusação, por via do Juiz de Instrução Criminal ou dos Juízes (para os crimes de corrupção em regra um coletivo de juízes) do Tribunal competente. Sendo que posteriormente, a nível judicial, ainda acresce a possibilidade de fiscalização dos juízes dos tribunais de recurso (*v.g.*, Relação, Supremo, Tribunal Constitucional).

Quanto à possibilidade de constituição de assistente, refira-se ainda que a Lei 19/2008, de 21 de Abril, que aprova medidas de combate à corrupção, estabelece no seu art. 5.º a isenção de custas para organizações sem fins lucrativos cujo objeto principal seja o combate à corrupção.

³⁴ Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, 17/02/2010, Relator: Eduarda Maria de Pinto e Lobo.

³⁵ Dentro da Polícia Judiciária os relatórios anuais das unidades orgânicas deverão ser apresentados pelos respectivos diretores ao Diretor Nacional da Polícia Judiciária (arts. 32.º, 33.º e 34.º da Lei Orgânica da Polícia Judiciária - Lei 37/2008, de 06 de agosto).

Apesar do sistema altamente organizado por níveis e instâncias, que permitem uma fiscalização constante das decisões dos agentes responsáveis pelos inquéritos criminais, a verdade é que continuam a existir lacunas que permitem irregularidades em várias decisões relevantes do MP, nomeadamente a nível do arquivamento onde não existe uma fiscalização externa.

Adicionalmente, poderá referir-se que nem sempre a fundamentação dos despachos de arquivamento é suficientemente explícita, deixando espaço para ambiguidades sobre as reais motivações do arquivamento. V.g., a existência de certos inquéritos em que os magistrados titulares do inquérito se limitam a remeter para o art. 277.º do CPP por falta de indícios, sem justificar porque é que não foram tomadas mais ou outras medidas para obter meios de prova.

Por outro lado, existem críticas quanto às avaliações e inspeções internas dentro das magistraturas, que desvalorizam a análise das decisões de fundo tomadas pelos agentes do MP, concretizando-se em meras formalidades sem consequências práticas; i.e., não se verificando a oportunidade das decisões tomadas ou a exaustão dos meios disponíveis para uma melhor prossecução dos inquéritos.

Recomendação

Criar mecanismos que garantam uma melhor fiscalização ou controlo dos despachos finais por parte dos magistrados do MP, principalmente nos crimes sem vítimas ou assistentes, como os de corrupção. Estes mecanismos poderão incluir a participação externa de *stakeholders* relevantes no combate à corrupção, como o Conselho de Prevenção de Corrupção, quando se trate de inquéritos relativos a este tipo de criminalidade, ou pela criação de um grupo de juristas peritos, com representantes das outras profissões jurídicas e da sociedade civil.

INTEGRIDADE (LEI)

Em que medida é a integridade das entidades que têm a cargo a investigação e repressão criminal garantida por lei?

Score: 50

A integridade dos agentes do MP é, acima de tudo, garantida pela sua sujeição ao estrito princípio da legalidade quanto à sua atividade. Com este princípio conjugam-se os princípios orientadores da atividade do MP, presentes no EMP, e a regras processuais de impedimentos e escusas. No entanto, não existe qualquer código de conduta específico para magistrados do MP e

que concretize melhor os seus deveres éticos ou preveja regras abrangentes quanto a conflitos de interesses.

A este regime de impedimentos e escusas também estão sujeitos os inspetores da Polícia Judiciária, por via do art. 20.º da Lei Orgânica da Polícia Judiciária (Lei 37/2008, de 06 de agosto), adicionando-se os preceitos do Regulamento Disciplinar da Polícia Judiciária (DL 196/94, de 21 de julho) e, subsidiariamente, do Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (DL 24/84, de 16 de janeiro).

Tanto os magistrados do MP como os inspetores da Polícia Judiciária têm um regime de exclusividade, não podendo auferir quaisquer outros rendimentos que não aqueles previstos nos respectivos estatutos, e não podendo desempenhar outras funções (exceto as de investigação e docência).

Quanto à questão do recebimento de prendas e outros tipos de hospitalidade por parte de Procuradores, inspetores da Polícia Judiciária (ou qualquer outro tipo de funcionário público, nos termos do conceito plasmado no art. 386.º do CP), esta situação poderá implicar responsabilidade criminal ou nenhuma responsabilidade de todo, dependendo da adequação social de tais prendas.

No caso de abusos policiais ou qualquer outro tipo de violação dos direitos dos cidadãos por parte de agentes dos órgãos de polícia criminal, estas situações poderão ser reportadas por via de várias formas que não implicam qualquer conhecimento por parte desse OPC: poderá haver uma participação dirigida à Administração Pública (v.g., a Inspeção-Geral da Administração Interna), ou então uma queixa dirigida diretamente ao MP, que tanto poderá ser enviada ao Procurador-Geral da República, como a qualquer outro departamento. Em ambas as situações a denúncia será posteriormente reencaminhada para os serviços competentes.

Nos casos de queixas envolvendo responsabilidade criminal dos agentes da Polícia Judiciária, apenas a própria Polícia Judiciária é competente enquanto OPC, ainda assim existe a possibilidade de o MP avocar o processo, de modo a afastar completamente a intervenção de agentes do mesmo organismo nesse tipo de investigações.

Apesar de ter sido um assunto recentemente discutido no âmbito da atividade da Comissão Eventual contra a Corrupção, a obrigação de realização de declarações patrimoniais por magistrados não chegou a seguir em frente, pelo que não existe qualquer regulação que obrigue os juizes, enquanto órgãos de soberania, a declarar os seus rendimentos. Ainda assim, os membros do Conselho Superior do Ministério Público, órgão de gestão desta magistratura, estão

sujeitos a declarações patrimoniais apresentadas ao Tribunal Constitucional.

Recomendação

Criação de cartas éticas e códigos de conduta ajustados às funções desenvolvidas por Magistrados do Ministério Público, Juizes e Investigadores Criminais. No caso do MP tal documento poderá ter como ponto de partida o documento do Comité de Ministros do Conselho da Europa referente ao Papel do Ministério Público no Sistema de Justiça Penal (Recomendação REC(2000)19, adotada em 06 de Outubro de 2000). Consagração da obrigação de declaração de rendimentos para magistrados (acompanhada de mecanismos eficazes de monitorização dessas declarações).

INTEGRIDADE (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é garantida a integridade das entidades que têm a cargo a investigação e repressão criminal?

Score: 50

O regime de impedimentos e escusas presentes no CPP, e aplicáveis à PJ e ao MP, é de difícil contorno. Na prática existe uma sujeição eficaz a este princípio, e um controlo eficaz quanto a estes mecanismos por via dos procedimentos disciplinares.

Não quer isto dizer que não seja admissível a existência de corrupção no seio do MP, no entanto este tipo de corrupção funcionará mais a nível de troca de influências e não por troca de vantagens patrimoniais³⁶.

Segundo os relatórios anuais do CSMP, o número de sanções disciplinares impostas a procuradores foi de 46 e 31, em 2009 e 2010 respectivamente, incluindo 6 penas de aposentação compulsiva, 7 penas de inatividade e 6 penas de suspensão. Não existe à data qualquer estudo ou relatório que contenha um tratamento das informações relativas às sanções disciplinares, seja para averiguar os comportamentos mais comuns que dão origem a sanções seja para averiguar em condições houve notícia desses factos.

Dado o reduzido número de magistrados do MP (1341 no ano de 2008³⁷), os números acima aparentam indicar uma saudável atividade inspetiva a nível de conduta e de desempenho da atividade dos magistrados e que, na prática, fiscaliza a atividade

dos procuradores. Existem, no entanto, algumas reservas quanto à verdadeira capacidade decisória do CSMP dado o seu número exagerado de membros³⁸.

No âmbito da Polícia Judiciária, foi criada uma Comissão de Acompanhamento do Plano de Prevenção e Riscos de Corrupção, tendo sido elaborado, além de um plano extenso de gestão de riscos de corrupção e crimes conexos, que foi enviado ao Conselho de Prevenção de Corrupção (junto do Tribunal de Contas), um código de conduta aplicável aos agentes da Polícia Judiciária, que aguarda aprovação à data de escrita do presente relatório. Segundo os representantes da Polícia Judiciária, o plano de gestão de riscos de corrupção não se encontra disponível ao público por conter informação sensível sobre as atividades da Polícia Judiciária. Também os dados sobre anteriores inspeções aos serviços da Polícia Judiciária ordenadas pelo Procurador-Geral da República não se encontra disponíveis para consulta pública ou online.

Recomendações

Disponibilizar em formato inteligível e acessível ao público todos os elementos relevantes sobre o decurso e resultado de processos disciplinares sobre a atuação de Magistrados do Ministério Público e agentes da Polícia Judiciária, no âmbito das suas funções. Fomentar o tratamento desta informação e o seu estudo científico de forma a identificar causas, obstáculos e melhores práticas.

Até que ponto são eficazes as entidades que têm a cargo a deteção e investigação de crimes no combate à corrupção em Portugal?

Score: 25

A eficácia no combate à corrupção permanece fraca em Portugal. O número alto de inquéritos relativos a corrupção e crimes conexos comparado com o escasso número de condenações pelos mesmos crimes comprova isso mesmo. A percentagem de arquivamentos de crimes de corrupção continua avassaladora (53,1% de arquivamentos entre 2004 e 2008³⁹), embora tal se deva em parte a denúncias infundamentadas ou anónimas (38,1% dos arquivamentos resulta de denúncias anónimas⁴⁰), também tem como causa a ineficácia do MP e dos OPCs na investigação criminal.

³⁶ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

³⁷ CEPEJ: 2010, pág. 181.

³⁸ Entrevista com o Prof. Doutor Carlos Ferreira de Almeida, professor universitário jubilado, antigo vogal eleito pela Assembleia da República no CSMP e no CSM.

³⁹ DCIAP-PGR & CIES-ISCTE, *A corrupção participada em Portugal 2004-2008 Resultados globais de uma pesquisa em curso*, PGR, 2010, pág. 78.

⁴⁰ DCIAP-PGR & CIES-ISCTE: 2010, pág. 80.

A detecção de casos de corrupção é feita, em grande parte, a partir de denúncias feitas às autoridades. Segundo dados (referentes a processos entre os anos 2004 e 2008) do projeto elaborado em parceria pelo CIES-ISCTE e pelo DCIAP⁴¹, uma grande parte das denúncias são anónimas (31,4%), sendo que outra parte relevante é comunicada pelos serviços da Administração Pública (23,6%) ou extraída de certidões de outros processos judiciais (7,9%) (v.g., escutas interceptadas ou testemunhos sobre assuntos conexos, como fraude ou evasão fiscal).

Estes dados demonstram uma grande dependência dos mecanismos de denúncias para investigar os crimes de corrupção e, por isso mesmo, tomam particular relevância os mecanismos de denúncias e de arrependimento: os mecanismos de denúncias por possibilitarem uma maior entrada de denúncias; o de arrependimento por possibilitar uma acrescida qualidade das denúncias mediante a proteção das partes do pacto corrupto por via da sua colaboração com as autoridades na investigação criminal.

A questão das denúncias é, no fundo, uma questão de educação da sociedade quanto ao fenómeno da corrupção e à necessidade de uma fiscalização ao nível do cidadão que se concretiza mediante a denúncia às autoridades competentes. Esta educação, no entanto, é inexistente, não havendo qualquer instituição ou organismo com competências na área da educação social quanto a este fenómeno.

Esta dependência de denúncias de terceiros está relacionada com uma das críticas da avaliação da OCDE sobre a falta de proatividade do DCIAP relativamente à investigação de crimes de corrupção⁴², ou a falta de mecanismos de denúncias apropriados. Atualmente esta questão foi parcialmente resolvida pela criação de um portal de denúncias no *website* da Procuradoria-Geral da República, que tem atraído atenção mediática suficiente para apresentar satisfatórios resultados iniciais: durante o seu primeiro ano este portal recolheu mais de mil denúncias, sendo que apenas 6 deram origem a inquéritos e 83 a averiguações preventivas⁴³.

Segundo o estudo acima mencionado (DCIAP-PGR & CIES-ISCTE), quase 30% dos processos analisados tiveram origem em procedimentos de avaliação ou inspeção realizados por organismos estatais, sendo que em mais de 40% desses casos os organismos eram Inspeções-Gerais do Estado.⁴⁴

Não obstante a dificuldade de obtenção de prova para este tipo de crime, devido ao secretismo do pacto, existem uma série de obstáculos à investigação que têm sido identificadas por estas entidades e para as quais nunca houve uma resolução política adequada, entre outras:

- falta de liderança e coordenação interna no MP, principalmente no que concerne à atuação do DCIAP⁴⁵;
- falta de coordenação entre o MP/OPCs⁴⁶ e destes com as várias instituições e órgãos da Administração Pública;
- falta de quadros com formação especializada neste tipo de criminalidade;
- falta de peritos e de financiamento para os contratar;
- falta de tratamento de informação recolhida (relembre-se o exemplo do DCIAP e a informação processual recolhida);
- ausência de um corpo “blindado” de investigação (magistrado e procuradores), que consiga manter o segredo das investigações⁴⁷;
- a falta confiança na partilha de informação e de colaboração de pedidos de cooperação judiciária por parte de outros Estados, incluindo entre magistraturas de estados-membros da UE, contrariando aquilo que deveria ser o princípio basilar do espaço europeu de justiça.

Todas estas dificuldades e a consequente ineficácia das autoridades judiciárias criam na sociedade um clima de impunidade quanto a este tipo de criminalidade devido ao número reduzido de acusações com sucesso (condenações). O baixo volume de condenações por corrupção, agravado pela tendência de não aplicação de pena de prisão efetiva ou pela excessiva aplicação da suspensão de pena de prisão, quase automática e sem qualquer ponderação, demonstra um claro falhanço no fim preventivo das penas.

As multas, por outro lado, não têm o mesmo efeito dissuasor. Apesar de possuírem um grande potencial dissuasor quando aplicadas em valores adequados e agravados, seguindo a tendência atual de asfixia económica, são frequentemente aplicadas em baixos valores (muitas vezes por limites estabelecidos na lei) que não têm qualquer cabimento, *vd.* o caso Domingos Névoa, em que a multa aplicada pelo tribunal de 1ª instância foi de 5.000 EUR num caso em que a quantia oferecida pelo arguido como contraprestação do ato corrupto atingia os 200.000 EUR.

⁴¹ DCIAP-PGR & CIES-ISCTE: 2010, pág. 68.

⁴² Recomendação XI do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais da OCDE na sua avaliação a Portugal.

⁴³ Paula Torres de Carvalho, “Mais de mil denúncias de corrupção na PGR em oito meses”, in *Pública*, 16 de julho de 2011.

⁴⁴ DCIAP-PGR & CIES-ISCTE: 2010, págs. 85 e 86.

⁴⁵ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011; e entrevista com a Diretora do DIAP-Lisboa, 24 de junho de 2011.

⁴⁶ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

⁴⁷ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de junho de 2011.

Refira-se, no entanto, que esta imagem de ineficácia pelo número de condenações não é o mais preciso, visto que várias das não-condenações não são diretamente imputáveis a problemas de investigação ou condução de inquéritos, mas sim a diferenças nos sentidos das decisões de 1.^a e 2.^a instância (como nos casos Bragaparkes e Domingos Névoa) ou a prescrições dos procedimentos criminais devido à lentidão inerente do sistema judicial.

A questão das condenações e da aplicação de multas lidera ainda a outra questão: o problema da recuperação de ativos em Portugal. Apesar da criação, em 2009 do projeto de “Reforço da recuperação de ativos, em particular no quadro do combate à criminalidade grave susceptível de gerar proventos mais substanciais” também apelidado de Projeto FÉNIX, e da mais recente criação de um Gabinete de Recuperação de Ativos junto da Polícia Judiciária⁴⁸, este tipo de mecanismo repressivo e de reposição patrimonial tem sido constantemente menosprezado⁴⁹, também devido à forma como o sistema penal desvaloriza esse tipo de sancionamento face às penas.

A constante falta de aplicação dos mecanismos de perda de bens (em acréscimo à aplicação das multas enquanto penas), previstos no art. 7.º da Lei 5/2002, de 11 de janeiro, agrava esta debilidade do sistema em criar um efeito dissuasor com pendor marcadamente financeiro, retirando aos agentes criminosos os proveitos dos crimes de corrupção.

Apesar de todas estas falhas ao nível do desempenho do MP, dos OPCs e da justiça em geral, é, ainda assim, geralmente considerado que as autoridades judiciais e os OPCs têm as faculdades legais de investigação criminal necessárias para uma correta prossecução dos inquéritos e de detecção da corrupção (nomeadamente por via de ações preventivas).

Recomendação

Fornecer os meios adequados para o MP e os OPCs prosseguirem a sua função suprimindo as suas lacunas em termos de recursos. Criar um dever de colaboração tempestiva das entidades privadas e públicas com os tribunais e MP, com sanções previstas e aplicadas na quebra desses deveres. Melhorar os mecanismos de prevenção, nomeadamente por uma melhor publicitação do website de denúncias da PGR, pela criação de gabinetes de *intelligence*, pela análise integrada da informação recolhida a nível nacional pelo

DCIAP, e pelo fomento da realização de averiguações preventivas dentro dos trâmites legais. Realização de ações com carácter educativo quanto ao fenómeno da corrupção. Maior coordenação com o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), nomeadamente pela concretização de análises de risco no sector público e aproveitamento dessas análises para uma prevenção mais proativa.

⁴⁸ Lei 45/2011, de 24 de junho.

⁴⁹ Acta da 18.ª Reunião da Comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate, 10 de março de 2010.

