

O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A CORRUPÇÃO

Programa de Ação



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL
EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

A Propósito da Apresentação do Programa de Ação do Ministério Público Contra a Corrupção

Vem de longe, da noite dos tempos, a propensão do ser humano para a venalidade, para a aceitação de vantagens indevidas pelo exercício de poderes públicos, para recebimento do que, na sugestiva expressão francófona, se designa por “*pots de vin*”.

Porém, só muito lentamente se abandonou o cinismo das teorias funcionalistas, que entendiam a corrupção como “um mal necessário do mercado”, o lubrificante das relações entre os interesses privado e os poderes públicos. O interesse pelo tema tem vindo a recrudescer e a ocupar as agendas de todas as instâncias internacionais, que cristalizaram em documentos jurídicos diversos a expressão do seu desejo de combate ao que agora consideram, generalizada e abertamente, como um fenómeno social que leva ao enfraquecimento do estado de Direito e que viabiliza práticas que aumentam as tensões sociais, diminuem a oferta de serviços, facilitam a atuação do crime organizado e comprometem o desenvolvimento.

Valerá a pena, a este propósito, proceder a um exercício de comparação entre o *rating* atribuído aos Estados da zona Euro pela agência *Standard and Poors* e a posição que esses mesmos Estados ocupavam no índice 2014 de perceção da corrupção da Transparência Internacional. Salta à vista que os Estados de mais elevada classificação ocupavam também os melhores lugares no índice e que os Estados com pior notação (entre os quais Portugal) ocupavam lugares inferiores.

Do que se trata, contudo, não é somente das modalidades do crime de corrupção tipificadas nos Códigos Penais, mas sobretudo de um insidioso “negocismo” instalado, de “negócios mal explicados referentes a bens e serviços públicos que foram adquiridos com os impostos pagos pelos cidadãos para realizar o bem comum”. Será esse “negocismo” endémico, com fundas raízes sociais e culturais, uma das razões da grave crise em que nos achamos atolados.

Na análise de historiadores contemporâneos, a pequena e média corrupção surgem como “a alma do nervo da III República” e Portugal como um país em que “há um grau de voracidade e de corrupção muito superior à média europeia”, sendo a corrupção “uma das maiores

fragilidades da democracia portuguesa”. Vozes mais desassombradas da cena política não receiam afirmar que nas últimas décadas “nenhum governo enfrentou a sério o problema da corrupção”.

Todavia, um olhar de maior alcance histórico permite-nos surpreender situações de semelhante recorte corruptivo desde a fase áurea do império português do Oriente até ao período de “Regeneração”, em plena monarquia constitucional oitocentista. Os tradicionais procedimentos de nepotismo e a velha artimanha de criar dificuldades administrativas para vender facilidades estão sempre presentes. Um dos capítulos da “Arte de Furtar” atribuída a D. Francisco Manuel de Melo (século XVII) intitula-se precisamente “A ladroeira dos ministros” e verbera “todos os ministros de el-rei, que ontem andavam a pé e hoje a cavalo”.

Vimos atravessando períodos de crise, de cariz financeiro, económico e social, que podem trazer um agravamento dos índices de corrupção. Da corrupção básica ou de “guichet”, pois a ânsia de manter as anteriores condições de vida por parte dos funcionários mais os impulsionará a transacionar as parcelas de poder de que são detentores. Mas também da corrupção a alto nível, desde logo no que concerne ao financiamento partidário, pois o progressivo desinteresse dos cidadãos pela política tornará mais dispendiosas as ações de propaganda e de captação do voto. Por outro lado, a privatização de importantes empresas do sector público poderá também criar riscos elevados de corrupção, associados sobretudo às promiscuidades e conflitos de interesses tradicionalmente reinantes.

Perante este panorama, em tempo de escassez de recursos, há que gerar soluções que, sempre num quadro de congruência constitucional com as normas e princípios enformadores do Estado de Direito, propiciem melhores níveis de eficácia.

No campo da “prevenção dirigida”, desde logo, robustecendo a vigilância sobre alguns dos sectores mais sensíveis, em colaboração com o Conselho de Prevenção e outras instituições relevantes na matéria, como o Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças. De modo a que, fazendo uso dos instrumentos legais disponíveis, se monitorizem atividades de elevado risco corruptivo, como a contratação de parcerias público-privadas, processos de privatização de empresas públicas de relevo ou a negociação de equipamentos de grande vulto, quer de carácter militar quer civil.

No plano repressivo há sobretudo que ultrapassar o inquietante défice de efetividade do significativo arsenal legislativo de que já dispomos, resgatando as normas das páginas do Diário da República e implementando-as no terreno dos casos concretos. Sem descurar, obviamente, a

vigilância do seu contínuo aperfeiçoamento, como tem ocorrido ao longo das últimas décadas, pois aos magistrados do Ministério Público fica a dever-se a inspiração de muitas das normas robustecedoras do sistema.

Agora que está implantada, pelo menos ao nível do Ministério Público, uma arquitetura mais propícia ao seu conseguimento, o alcance desse objetivo passa pelo recrutamento de magistrados de perfil e vocação adequados, pela sua concentração em unidades diferenciadas e por investimento na sua constante capacitação. Como passa, também, pelo delineamento de uma estratégia coerente de intervenções, que potencie sinergias através da instituição de regras organizativas, distribuição de competências e boas práticas de intervenção, desde os aspetos mais gerais, nomeadamente a cooperação de entidades externas com competências neste âmbito, até aos detalhes formais em que tantas vezes naufraga a razão e ingloriamente se perde a substância.

É esse o sentido e alcance do programa de ação que se segue, gizado, com a participação de magistrados que foram acumulando experiência e reflexão sobre o tema, para que passemos a ter um sistema mais eficaz, proporcional e dissuasivo, como reclamam os instrumentos convencionais de âmbito universal que diligentemente ratificámos. Para que, em suma, dando cumprimento às leis da República, melhoremos soluções terapêuticas para uma endemia antiga.

Sempre lembrados, contudo, de que é pura “venda de ilusões” querer obrigar o judiciário a suprir as carências dos sistemas de controlo políticos e administrativos e a satisfazer, sozinho, as expectativas de regeneração ética da sociedade.

Que cada um saiba cumprir o seu papel!

Euclides Dâmaso Simões

Programa de Ação

O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A CORRUPÇÃO

PROGRAMA DE AÇÃO

Introdução

A corrupção, nas suas diferentes vestes, produz efeitos nefastos na sociedade, atenta contra princípios fundamentais do Estado de direito, compromete o desenvolvimento social e económico (reduzindo os níveis de investimento, dificultando o correto funcionamento do mercado e prejudicando as finanças públicas, designadamente), e enfraquece a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições.

Como fenómeno transversal a todos os países e a diversos sectores da sociedade, a prevenção e combate à corrupção têm sido erigidos por diferentes instâncias internacionais como um objetivo nuclear da sua intervenção, e conscientes de que apenas uma intervenção concertada, uniforme e especializada permitirá obter resultados positivos, os Estados têm adotado diversos instrumentos internacionais, alguns dos quais ratificados por Portugal.

É o caso da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, da Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, de 1997, e da Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, incluindo a Resolução (97) 24 relativa aos 20 princípios orientadores da luta contra a corrupção e as Recomendações n.º R (2000) 10, sobre códigos de ética para os funcionários públicos, e n.º R (2003) 4, sobre normas comuns contra a corrupção no domínio do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Também no âmbito da União Europeia se assumiu a prevenção e o combate ao fenómeno corruptivo como um objetivo a prosseguir, tendo igualmente sido adotados instrumentos e orientações comuns, de que se destacam a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em

que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia, de 1997, a Decisão-Quadro 2003/568/JAI, em matéria de corrupção no sector privado, a Decisão 2008/801/CE do Conselho que aprovou, em nome da Comunidade, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, e a Comunicação Sobre a Luta Contra a Corrupção na EU, em junho de 2011.

A nível interno, para prevenir e dissuadir a prática de atos corruptivos e tornar mais eficaz o seu combate, Portugal adotou progressivamente ampla legislação penal, processual penal e reguladora de diversas áreas potencialmente criadoras de riscos de corrupção.

As características do fenómeno corruptivo exigem uma abordagem especializada, pluridisciplinar, integrada e articulada, entre os diversos órgãos e entidades envolvidos na sua prevenção e repressão.

Exige-se a definição de uma estratégia global e integrada, que envolva e corresponsabilize diversos sectores da sociedade e o próprio cidadão, que promova valores que potenciem alteração de cultura, nomeadamente através da realização de campanhas de sensibilização para os efeitos da corrupção e potencie uma abordagem preventiva do fenómeno e a eficácia da repressão dos casos ocorridos ou a ocorrer, com a conseqüente reafirmação das normas violadas e a (re) aquisição da confiança dos cidadãos na administração da justiça.

Na ausência de uma tal estratégia global e integrada, o Ministério Público, ciente da gravidade e complexidade dos fenómenos da corrupção e das dificuldades de deteção e investigação inerentes à sua natureza e características, tem vindo a proceder a uma gradual melhoria das suas estruturas e das metodologias de intervenção, designadamente ao nível da especialização de unidades de investigação criminal, da formação dos recursos humanos, da definição dos crimes abrangidos por aquele fenómeno criminal (Ordem de Serviço n.º 1/2013 da PGR) e da criação de parcerias com entidades externas especializadas.

Erigeu também a prevenção e a luta contra a corrupção como um dos objetivos estratégicos para o triénio judicial 2015-2018.

Importa agora aprofundar o modelo já iniciado, potenciar e concretizar formas de intervenção integradas, coordenadas e coerentes, por só assim se garantir um sistema eficaz, proporcional e dissuasor.

Para tanto, e na convicção de que a sua eficácia depende do envolvimento de todos os setores da sociedade, o Ministério Público delineou o programa de ação que ora se apresenta - “**O Ministério Público contra a corrupção**” – que assenta em quatro grandes eixos – **Organização, Prevenção, Repressão e Formação** -, e prevê medidas e ações de execução concretas que envolvem o Ministério Público em diferentes áreas de jurisdição e as entidades externas com competências neste domínio.

Áreas de intervenção

Organização

Prevenção

Repressão

Formação

O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A CORRUPÇÃO

PROGRAMA DE AÇÃO

Área de intervenção

Organização

Medidas

1. Reestruturar a organização interna e as formas de intervenção

Ações de execução

- 1) Reforço da coordenação entre o DCIAP, os DIAP e as demais estruturas do Ministério Público:
 - a) Definição e adoção de estratégias integradas de cooperação, de prevenção e investigação:
 - i. Articulação funcional das secções especializadas dos DIAP com o DCIAP
 - ii. Encontros periódicos de trabalho para análise de casos práticos e troca de experiências
 - iii. Criação, nos DIAP e Comarcas, de pontos de contacto com o DCIAP
 - b) Institucionalização de metodologias expeditas e flexíveis de troca de informação e de encaminhamento da informação relevante entre o DCIAP, os DIAP Distritais e os DIAP de Comarca
 - i. Rigoroso cumprimento da obrigatoriedade de comunicação ao DCIAP (Circular nº 11/99 de 03-11-1999)
 - ii. Centralização da informação no DCIAP
 - iii. Manutenção de registos da informação atualizados
- 2) Reforço das equipas especializadas no DCIAP;
- 3) Criação e reforço de secções especializadas nos DIAP regionais e DIAP onde se justifique, com estreitamento da sua articulação entre si;

- 4) Colocação, nas equipas e secções especializadas, de magistrados com experiência e conhecimentos na área dos crimes de corrupção e criminalidade afim (art. 120º do EMP);
- 5) Concentração preferencial nas secções especializadas dos DIAP de todos os inquéritos de corrupção e criminalidade afim que não sejam da competência do DCIAP;
- 6) Encaminhamento, pelo DCIAP, aos DIAP Regionais das denúncias recebidas naquele departamento, designadamente na Plataforma de Denúncias, que não sejam da sua competência;
- 7) Concentração nas secções especializadas das denúncias anónimas relativas aos crimes de corrupção e criminalidade e afim, recebidas nos DIAP e MP nas Comarcas;
- 8) Criação e aperfeiçoamento de boas práticas de cooperação e articulação com a PJ e outros OPC.

2. Instituir mecanismos de troca de experiências e conhecimentos, análise e reflexão sobre as dificuldades, necessidades e avaliação de resultados

Ações de execução

- 1) Instituir um Grupo Permanente contra a Corrupção
- 2) Criação e reforço de redes de magistrados especializados
- 3) Dinamização do SIMP temático – manter a atualização dos seus conteúdos e promover a sua utilização
- 4) Promover reuniões/encontros de magistrados

3. Assegurar a recolha, o tratamento e a divulgação de Informação estatística

Ações de execução

- 1) Reforçar as exigências de registo e atualização dos dados do processo;
- 2) Definir critérios para obtenção de estatísticas, recolha e tratamento de informação
- 3) Dotar o MP de aplicação informática destinada à gestão e acompanhamento do inquérito, gestão da informação e produção de estatística uniforme e fiável

4. Definir Estratégia de Comunicação

Ações de execução

- 1) Definir critérios, termos e formas de comunicação:
 - a) Quem comunica

- b) O que comunicar
 - c) Como comunicar
 - d) Quando comunicar
- 2) Promover a realização de ações de sensibilização e debate em matéria de comunicação, a nível local e regional, internas e externas.

Objetivos

- ❖ Especialização e consistência técnica da atuação
 - ❖ Eficácia, celeridade e unidade de atuação
 - ❖ Melhorar as formas e tempos de intervenção
 - ❖ Otimização dos recursos disponíveis
 - ❖ Melhorar a informação e garantir a máxima transmissão de conhecimentos/informação
 - ❖ Transparência /prestação de contas
 - ❖ Informação e formação da comunidade
- Assegurar o segredo de justiça
- Uniformidade dos critérios de comunicação

Área de intervenção

Prevenção

Medidas

- 5. Desenvolver iniciativas que permitam identificar e monitorizar as áreas e atividades geradoras de maior risco de corrupção.**

Identificar e sistematizar “indicadores de corrupção”

Ações de execução

- 1) Desenvolver formas efetivas de articulação e de cooperação com as instâncias formais de controlo e outras entidades públicas com atribuições de prevenção, investigação e

- fiscalização (v.g Conselho de Prevenção da Corrupção, Inspeção-Geral de Finanças, AT, IGAMAOT, CAAJ, CMVM, BP);
- 2) Acesso a informação relevante relativa às áreas/atividades geradoras de maior risco de corrupção (bases de dados de contratação pública, do INCI, do Tribunal de Contas);
 - 3) Desenvolver a articulação sistemática com os magistrados de outras jurisdições: Tribunal de Contas (designadamente na área específica da contratação pública); Tribunal Constitucional (nos domínios do controlo das declarações de rendimentos dos titulares de cargos públicos e políticos); Jurisdição administrativa e tributária (na área da contratação pública, urbanismo e interesses difusos); Jurisdição cível e comércio (na área dos contratos que envolvam o Estado, aspetos cíveis da edificação, urbanismo e ordenamento do território, v.g indemnizações e ações de embargo de obra), interesses difusos, insolvências, execuções (fraude nas penhoras));
 - 4) Cooperação com organismos internacionais e nacionais e ONG que atuem no âmbito da prevenção da corrupção;
 - 5) Explorar e aprofundar os instrumentos internacionais e a legislação interna ordinária e analisar boas práticas, recomendações e críticas de organizações internacionais.

6. Definir metodologias de atuação nas Averiguações Preventivas

Ações de execução

- 1) Monitorizar, através das averiguações preventivas, as atividades que apresentem maior risco de corrupção (v.g. parcerias público-privadas, privatizações, decisão e utilização de fundos comunitários, aquisições de grande vulto e outras);
- 2) Delimitar com rigor a função e objetivos a atingir com as Averiguações Preventivas;
- 3) Adoção de novos métodos de investigação das Averiguações Preventivas;
- 4) Reforço da cooperação entre o MP e a PJ;
- 5) Elaboração de Protocolo uniformizador de procedimentos de análise das denúncias anónimas;
- 6) Acesso eletrónico dos DIAP à plataforma eletrónica de denúncias;
- 7) Análise e tratamento de informação recolhida em fontes, abertas ou não, relativamente a atividades de maior risco de corrupção.

7. Identificar eventuais insuficiências ou obscuridades da lei

Ações de execução

- 1) Harmonização dos diversos regimes de ações preventivas existentes, eventualmente através de nova regulamentação legal global;
- 2) Apresentação de propostas legislativas tendentes a reforçar o exercício das competências do MP e das instâncias formais de controlo.

Objetivos

- ❖ Garantir a comunicação e intervenção precoces
- ❖ Reforço da eficácia da intervenção
- ❖ Melhorar o nível de conhecimentos dos magistrados e da comunidade
- ❖ Maior controlo do exercício dos cargos públicos
- ❖ Uniformização e consistência da atuação

Área de intervenção

Repressão

Medidas

8. Redirecionar os meios e definir estratégias e metodologias de atuação

Ações de execução

- 1) Afetação de magistrado em exclusivo a investigações que, v.g. pela sua complexidade, o justifiquem;
- 2) Constituição, sob a direção do MP, de equipas especiais de investigação integradas por um ou mais órgãos de polícia criminal;
- 3) Manter a efetiva e sistemática articulação com os magistrados de outras jurisdições e a articulação e cooperação com as instâncias formais de controlo e outras entidades relevantes com atribuições de investigação e fiscalização (v.g Conselho de Prevenção da Corrupção, Inspeção-geral de Finanças, AT, IGAMAOT, CAAJ, CMVM, BP);
- 4) Garantir produção adequada de informação e de operacionalidade na área da investigação criminal e eficiência da produção de prova em julgamento

9. Redefinir os métodos de articulação entre a fase de investigação e as fases posteriores do processo

Ações de execução

- 1) Assegurar a interação entre a investigação, a instrução e o julgamento (continuidade e coerência):
 - a) Colaboração do magistrado da investigação na preparação da intervenção em instrução e julgamento, ou presença em julgamento consoante a especificidade das matérias e dos processos
 - b) Continuidade tendencial da representação do MP pelos mesmos magistrados da investigação nas fases subsequentes (escolha criteriosa dos processos, articulada entre o Diretor do DCIAP ou dos DIAP /Coordenadores de Comarca e PGD)
 - c) Acompanhamento da fase de dedução da acusação pelo magistrado de julgamento, a designar por despacho da PGR

- 2) Assegurar a comunicação das decisões de instrução e de julgamento desfavoráveis em vista a:
 - a) Criteriosa ponderação do dever de impugnação das decisões
 - b) Prévia sinalização à hierarquia dos casos de não impugnação

10. Adotar boas práticas, uniformizar e reforçar a atividade investigatória

Ações de execução

- 1) Efetivar a direção do inquérito e estabelecer, em colaboração com a Polícia Judiciária e outros OPC, protocolos de investigação à luz de práticas sedimentadas em Portugal e noutros países para os crimes mais frequentes

11. Uniformizar e reforçar a unidade de atuação

Ações de execução

- 1) Desenvolver metodologias e implementar mecanismos que potenciem e assegurem o alinhamento tendencial de posições em casos similares:
 - a) Divulgação (SIMP Temático) e através da rede de contactos nos DIAP Regionais de peças acusatórias e subsequentes peças processuais, critérios de atuação e experiências em casos concretos, pertinente jurisprudência, artigos e anotações;
 - b) Adotar boas práticas comuns na abordagem do processo nas suas diferentes fases.

12. Reforçar a assessoria técnica e especializada

Ações de execução

- 1) Dotar o MP de apoio de peritos e assessorias nas áreas:
Financeiras e contabilísticas; Urbanismo e contratação pública; Informática
- 2) Reforçar o NAT/PGR – definição e alargamento das áreas de competência e do quadro de peritos;
- 3) Representar às entidades competentes a necessidade de dotar os OPC (v.g. a PJ) de maior capacidade de resposta no domínio das perícias financeiras e informáticas;
- 4) Agilizar/Protocolar formas de cooperação no domínio do apoio técnico/assessoria com outras entidades (v.g. CMVM; Tribunal de Contas; Inspeção-Geral de Finanças; Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território);
- 5) Elaborar e manter lista atualizada de instituições e organismos que possam disponibilizar assessoria ao MP, com identificação das respetivas áreas de conhecimento

Objetivos

- ❖ Investigação simultânea à prática do crime
- ❖ Potenciar a celeridade e eficácia da investigação
- ❖ Aumento da proatividade
- ❖ Abordagem holística das práticas ilícitas
- ❖ Exercício consistente e articulado das competências do MP nas diversas áreas
- ❖ Prevenir a dissipação da prova e garantir a sua obtenção

Área de intervenção

Formação

Medidas

13. Formação específica e capacitação dos magistrados

Ações de execução

- 1) Desenvolver a formação e capacitação dos magistrados em matérias jurídicas de diferentes áreas do direito, e noutras matérias especialmente conexas com a corrupção e criminalidade afim;
- 2) Envolvimento, em colaboração com a PGR e com o CEJ, de diferentes entidades vocacionadas para as diversas áreas e matérias técnicas especializadas;
- 3) Adoção de diferentes modelos formativos.

Objetivos

- ❖ Especialização e capacitação
- ❖ Eficácia de intervenção do MP nas diversas áreas de competência
- ❖ Reforço das competências na abordagem do processo nas suas diversas fases
- ❖ Desenvolver competências de articulação com os OPC, entidades coadjuvantes e magistrados do julgamento

O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A CORRUPÇÃO PROGRAMA DE AÇÃO



O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A CORRUPÇÃO PROGRAMA DE AÇÃO



O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A CORRUPÇÃO PROGRAMA DE AÇÃO

Medidas por área de intervenção

Organização	<ul style="list-style-type: none">• Reestruturar a organização interna e as formas de intervenção• Instituir mecanismos de troca de experiências, conhecimentos, dificuldades e avaliação de resultados• Assegurar a recolha, tratamento e divulgação de informação estatística• Definir estratégia comunicação interna, com a sociedade e a comunicação social
Prevenção	<ul style="list-style-type: none">• Desenvolver iniciativas que permitam identificar e monitorizar as áreas e atividades geradoras de maior risco de corrupção.• Identificar e sistematizar “indicadores de corrupção”• Definir metodologias de atuação nas Averiguações Preventivas• Identificar eventuais insuficiências ou obscuridades da lei
Repressão	<ul style="list-style-type: none">• Redirecionar os meios e definir estratégias e metodologias de atuação• Redefinir métodos de articulação entre a fase de investigação e as fases posteriores de julgamento• Adotar boas práticas, uniformizar e reforçar a atividade investigatória• Uniformizar e reforçar a unidade de atuação• Reforçar a assessoria especializada
Formação	<ul style="list-style-type: none">• Formação específica e capacitação