



Texto que serviu de base à intervenção da Procuradora-Geral da República na

Convención de Fiscales y Procuradores Generales

Lima - Perú

Estratégias de Investigação contra a Corrupção Transnacional

I. Corrupção – conceito evolutivo e global

1. A abordagem atual do fenómeno da corrupção não pode limitar-se apenas ao conceito tradicional que tem atravessado os séculos.

A corrupção não pode ser apenas delimitada ao muitas vezes considerado pelas gentes de todos os “tempos sociais” ato *inofensivo do* pequeno favor do servidor público, a troco de uma pequena dádiva de quem almejava conseguir obter do poder público o que a burocracia não lhe facultava atempadamente, ou lhe recusava, a seu ver injustamente. Nem mesmo aos atos, quantas vezes socialmente ignorados, de apropriação ou desvio de dinheiro ou recursos públicos.

O conceito de corrupção, assim como os atos criminosos que o integram, é evolutivo.

Tem observado, há décadas, mutações estruturais e de conteúdo.

É um conceito em expansão, globalizado, que tem acompanhado a complexidade das relações sociais, económicas, financeiras e políticas, e cuja análise e avaliação não pode afastar-se da *criatividade e engenho* dos agentes criminosos, dentro das fronteiras de cada país e para além delas.

A corrupção apresenta-se, assim, com diferentes contornos:

- A corrupção tradicional, que, mau grado o investimento preventivo e de mudança de cultura social, se mantém, ainda, em níveis não aceitáveis em todas as sociedades;
- A corrupção “moderna”, estrutural, que poderemos considerar em três diferentes vertentes:



- a corrupção ligada às relações empresariais com as autoridades públicas e políticas, às relações viciantes de interdependência que se vão criando entre as diversas estruturas sociais, políticas e económicas;
- a corrupção que ocorre nas estruturas empresariais do sector privado;
- a corrupção conexionada com diferentes tipos de criminalidade organizada (v.g. tráfico de estupefacientes, tráfico de pessoas, contrabando, branqueamento de capitais).

Modalidades que, não raro, se interconexionam, num figurino de rede opaca, quase indetetável e impenetrável, favorecida pelo *pacto de silêncio* entre os envolvidos, pela aparência de legalidade dos atos e operações desenvolvidas, e pela dispersão desses atos, que, num vórtice de locais e de tempo, transpõem fronteiras, físicas e virtuais.

Daí que a definição do fenómeno da corrupção não seja, agora, tão linear quanto o consentido pelo conceito estrito e tradicional.

Estamos, pois, perante um conceito abrangente, cuja definição tem sido tentada através da determinação e elenco dos tipos criminais que o integram¹, mas que tem, de qualquer forma, como denominador comum o desvio, pelas autoridades públicas, das normas estabelecidas com a finalidade de servirem interesses particulares.²

2. A corrupção constitui um dos maiores desafios e um dos crimes especialmente graves e complexos, que não conhece fronteiras, com que as sociedades modernas se confrontam.

¹ Veja-se a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção que não integra no artigo 2º, dedicado às definições, qualquer definição de corrupção, mas elenca, no seu Capítulo III, uma série de tipos criminais que os Estados Parte deverão prever no seu sistema jurídico. Na mesma linha também, a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a corrupção.

² Numa tentativa de sistematização concetual, Samuel Huntington definiu a corrupção como “o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas estabelecidas a fim de servir interesses particulares”.

Fernando de Sousa, então Presidente do CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade) afirma, na Nota de Abertura da publicação *A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO NAS SOCIEDADES DESENVOLVIDAS CONTEMPORÂNEAS*, que «...por corrupção entendemos uma acção praticada por qualquer actor social, visando a obtenção de vantagens que contrarie as normas institucionalizadas do sistema político, legitimamente aceites pela sociedade. Por outras palavras e sinteticamente, há corrupção quando o bem comum é subordinado a interesses privados».



Nas suas diferentes modalidades e envolvências é um fenómeno transversal, comum a todos os países e sociedades e atinge diferentes setores das estruturas sociais, económicas e políticas dos Estados. É, objetivamente, uma *realidade transnacional*³.

Realidade que não decorre apenas da chamada *perceção da corrupção*, mas, igualmente, do efetivo reconhecimento da sua existência, por parte dos poderes públicos e organismos internacionais, seja ele um reconhecimento expresso seja por via das medidas que têm sido adotadas, quer no domínio da prevenção quer no domínio do seu combate.

De acordo com o *Índice de Perceção da Corrupção 2016*, publicado pela Transparência Internacional, resulta, como referido por esta organização, que *mais de dois terços dos 176 países e territórios do índice deste ano ficam abaixo do ponto médio da escala utilizada - de 0 (altamente corrupto) para 100 (muito limpo), e que o score médio global é um número insignificante de 43, que indica corrupção endémica no setor público de um país, sendo os países de pontuação superior muito superados em número por países onde os cidadãos enfrentam o impacto tangível da corrupção diariamente.*

Na Europa, quatro em 5 cidadãos da União Europeia veem a corrupção como um dos maiores problemas do seu país.

Na verdade, favorecida a sua prática pela modernização e pela globalização, a corrupção constitui um dos principais atentados à democratização, ao desenvolvimento social e económico das sociedades, aos direitos humanos, à justiça e à igualdade social, em síntese, ao Estado de direito.

O que não acontece apenas nos países ditos em vias de desenvolvimento, nos quais a ausência, ou as deficiências, de estruturas institucionais fortes e os consequentes problemas de governabilidade impedem, ou dificultam, a implementação de sistemas de controlo eficazes e potenciam a exposição das estruturas do Estado à sua *captura* por interesses privados.

Os países ditos desenvolvidos enfrentam também o fenómeno modernizado da corrupção, manifestando-se, muito provavelmente de modo menos evidente, sob a

³ Expressão usada por Fernando Sousa, *idem*.



aparência de transações legais realizadas por estruturas empresariais regularmente constituídas, muitas vezes com forte implantação e prestígio nacional e internacional, que, aproveitando a sua capacidade operacional, técnica e financeira, e utilizando estruturas e meios tecnologicamente avançados, conseguem penetrar no âmago das instituições do Estado e criar redes que favorecem os seus interesses privados, as quais dificilmente serão percecionadas.

Em qualquer dos casos referidos, é inquestionável que a corrupção constitui uma das mais graves ameaças à estabilidade política, social e económica, afetando negativamente o desenvolvimento, a igualdade de oportunidades, a competitividade e a distribuição equitativa dos rendimentos, o equilíbrio económico e financeiro dos Estados.

Os Estados não podem ficar indiferentes ao fenómeno, que mina, igualmente, a confiança dos cidadãos nos sistemas políticos, económicos e judiciais e nas instituições.

Em 2014 a Comissão Europeia estimava *que a corrupção, por si só, representa um custo para a economia da União Europeia equivalente a 120 mil milhões de euros por ano, apenas um pouco menos do que o orçamento anual da União Europeia.*⁴

Valores que têm sido reiterados desde então, e que refletem bem a dimensão das consequências nefastas da corrupção no desenvolvimento social, económico e financeiro, deixando o alerta para a emergência da situação e para a necessidade de adoção de medidas efetivas que habilitem os Estados a combaterem com eficácia o fenómeno.

Também em qualquer dos casos, a corrupção favorece a atuação das organizações criminosas, designadamente de natureza e âmbito transnacional, que verão os países mais vulneráveis como um local de fácil implementação e operacionalização. O que agravará o impacto negativo daquele fenómeno nas estruturas das sociedades.

⁴ A luta da União Europeia contra a fraude e a corrupção – Compreender as Políticas da União Europeia (<http://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/LutaFraude.pdf>) e Relatório da Comissão ao conselho e Parlamento Europeu (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)



3. A natureza global e transversal da corrupção, a sua complexidade e a gravidade das suas consequências exige uma pré-compreensão holística das suas causas, no contexto de cada uma das realidades em que se desenvolve e se dissemina.

Só desse modo se poderá empreender uma intervenção global e multidisciplinar, concertada e complementar, especializada e permanente.

Intervenção não apenas nos e dos Estados mas também na e da comunidade, envolvendo as organizações da sociedade civil e as organizações internacionais.

A prevenção e o combate à corrupção devem, pois, ser concretizados, definindo-se políticas anticorrupção eficazes, abrangentes e efetivas.

Políticas que deverão ter como objetivo universal:

Criar nas estruturas sociais e institucionais uma cultura de rejeição do fenómeno em todas as suas formas;

Efetivar regras e instrumentos jurídicos adequados a eliminar, ou pelo menos a reduzir substancialmente, as oportunidades de violação da lei, que são proporcionadas pela sua inexistência ou pela sua desadequação ou incompletude;

Instituir sistemas de prestação de contas, de transparência, de controlo efetivo das decisões políticas e administrativas, e dos seus resultados;

Criar as condições necessárias - legislativas, de autonomia e técnicas - para que as autoridades judiciárias competentes possam investigar de modo célere e eficaz, coordenado e articulado, sujeitas apenas a critérios de legalidade e de objetividade, com autonomia efetiva, e dotadas dos meios técnicos e legislativos e de mecanismos de cooperação adequados.

II. Investigação da corrupção

1. A complexidade que caracteriza as atuações criminosas que integram o fenómeno da corrupção, para além dos aspetos dogmáticos, de natureza essencialmente substantiva e



processual, em particular a definição dos tipos criminais que integram o fenómeno e os meios de obtenção de prova admissíveis, deriva das especificidades da sua execução.

O que ocorre, em especial, quando estão em causa factos que se estendem para além das fronteiras de um país, factos que se desenvolvem em vários cenários territoriais ou no espaço virtual.

Basta pensar que a atuação criminosa, em muitos dos tipos criminais que integram o fenómeno, é objeto de planificação cuidada pelos seus agentes, com análise especializada sobre a metodologia e a estratégia a adotar para que as operações assumam aparência de legalidade e se desenvolvam de modo a dificultar a sua deteção.

Esta é já uma vantagem dos agentes criminosos relativamente a quem investiga, quantas vezes sem os meios técnicos necessários a deslindar a complexa operação realizada.

Dificuldades que se agravam se considerarmos, entre outros, os seguintes aspetos:

O recurso a sociedades de *fachada*, com o objetivo de garantir a não identificação dos agentes criminosos ou de criar dificuldades acrescidas a essa identificação. Sociedades que tanto podem estar sedeadas em território nacional como noutros países, que alteram facilmente a sua composição social ou a sua sede social;

A complexidade das estruturas societárias e a facilidade de transmissões sucessivas entre empresas do mesmo grupo e de aquisição de posições societárias noutros grupos empresariais.

O fluxo de capitais num espaço virtual volátil e de difícil acesso, ou através de sociedades *offshore*, caracterizadas por uma forte proteção do segredo bancário, com a conseqüente dificuldade/impossibilidade de acesso pelos investigadores;

O recurso às novas tecnologias e o aproveitamento das vantagens oferecidas por estas, em especial pela Internet, veículo que, como referido pelo GAFI, apresenta *três características que, em conjunto, facilitam as operações de branqueamento e dificultam a sua deteção: (1) a facilidade de acesso; (2) a despersonalização do contacto entre os clientes e a instituição; (3) a velocidade das transações eletrónicas.*



A opacidade que caracteriza os atos corruptivos, em que os agentes envolvidos se comprometem, expressa ou tacitamente, a um *pacto de silêncio* que raramente é quebrado.

O que, conjugado com a ausência ou deficiência de efetivos mecanismos de controlo por parte das instituições públicas e com a “ausência” de vítima direta, prejudica a deteção atempada dos factos e dificulta a identificação dos seus agentes.

A estas dificuldades deverão aditar-se as referentes às autoridades competentes para a investigação. Dificuldades de carácter orgânico, relacionadas com a falta de especialização das autoridades judiciárias e a não implementação de estruturas orgânicas especializadas nesse domínio, bem como a falta de meios e de recursos que permitam uma intervenção célere e adequada ao tipo de atividade delituosa.

O que é agravado quando estamos perante criminalidade internacional ou transnacional, em que os atos se disseminam por diversos territórios e sistemas jurídicos.

Situações que nos confrontam com a falta de uniformidade das normas de direito penal ou processual penal e com dificuldades de cooperação judiciária formal.

Questões essenciais quando temos de lidar, por exemplo, com regimes de segredo bancário diversos ou com *paraísos fiscais*, para além das questões relativas à validade da prova adquirida.

Como refere um conceituado penalista português, Faria Costa,⁵ *os mecanismos nacionais dificilmente conseguem combater o crime à escala global: “os sistemas formais de controlo são, manifestamente, pesados e de difícil adaptação ou adequação às novas realidades. Por outras palavras: o processo de adaptação da criminalidade, até porque não tem peias ou limites, é indelmente superior ao dos sistemas formais de controlo (polícias, Ministério Público)”*.

⁵ Faria Costa, citado por Nuno Vieira de Carvalho – “A Corrupção e a Criminalidade Económico-Financeira – Análise exploratória do tema” in <http://napoleao.blogspot.pt/2005/03/corrupo-e-criminalidade-econmico.html>



Também por isso mesmo, porque a atual realidade não se circunscreve a um único território nem a condutas criminosas lineares, outra conceituada penalista português, Anabela Rodrigues, afirma que *«no novo mundo aberto e complexo, o fenómeno criminal tornou-se evidente que os sistemas penais, individualmente considerados, são inoperantes para responder ao desafio de o combater e é inevitável libertar o direito penal das suas referências estaduais»*⁶.

2. É com essa perspetiva que foram adotados diversos instrumentos internacionais, já vinculantes para um grande número de países, e que têm, sem dúvida, contribuído para a adoção de *políticas comuns de prevenção e de investigação*, desde logo ao nível da uniformização da legislação penal e processual penal, de mecanismos de cooperação judiciária (e policial) internacional que agilizem essa cooperação e facilitem a eficaz e válida recolha de prova, a troca de informações e de experiências⁷ e, em última instância, cumpram o objetivo comum de prevenir e reprimir os atos corruptivos.

Quadro convencional que permite, igualmente, delinear e efetivar regras comuns no domínio, nomeadamente, da contratação pública, em matéria fiscal, branqueamento de capitais, regulação bancária e do mercado de capitais ou regulação do financiamento de partidos políticos.

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 Sobre Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, incluindo a Resolução (97) 24 relativa aos 20 princípios orientadores da luta contra a corrupção, 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

⁶ Anabela Miranda Rodrigues – “A globalização do direito penal”, pág. 83.

⁷ Neste domínio, e no âmbito da União Europeia, refira-se, por exemplo a Eurojust, a Rede Judiciária Europeia, a OLAF e a Europol.



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 Diretiva 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, a Diretiva 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, relativa ao acesso às informações anti-branqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais.

3. A existência de um quadro regulador como o atual constitui já um passo importante para que se possa empreender uma efetiva luta contra a corrupção, em especial a corrupção transnacional.

Importa, contudo, concretizá-lo, em especial ao nível da uniformização de legislação e da cooperação judiciária internacional.

A utilização dos mecanismos de cooperação formal tem de constituir um fator agilizador da investigação, capaz de funcionar com celeridade, ainda que sem prescindir das garantias de um processo justo e equitativo.

Neste âmbito, não podemos deixar de assinalar a relevância e o importante contributo que organismos como, na Europa, a Eurojust e a Rede Judiciária Europeia, têm na agilização da cooperação e no apoio aos Estados envolvidos na investigação.

O mesmo se podendo afirmar, no espaço Iberoamericano, ainda que em termos por enquanto mais limitados e informais, relativamente à IberRed, esperando-se que brevemente se aprove o Tratado que permitirá que os pedidos de cooperação formal possam ser transmitidos por essa via.

A par da cooperação formal, cremos dever assinalar a importância da cooperação informal entre autoridades judiciárias competentes para a investigação, desde logo os Ministérios Públicos, sem prejuízo dos limites legais em que a mesma se deve enquadrar.



É por isso essencial impulsionar a celebração de Protocolos/acordos interinstitucionais, bilaterais ou multilaterais entre os Ministérios Públicos, nos quais se preveja essa cooperação informal, a troca de informações e experiências, ou se assumam compromissos de agilização e efetivação da cooperação judiciária formal.

Experiências recentes têm retornado resultados muito positivos, quer ao nível da transmissão de informação quer ao nível dos compromissos assumidos para tornar efetiva, célere e eficaz a cooperação judiciária.

É o caso da Declaração de Brasília, assinada em 16 de fevereiro de 2017 por um conjunto de Ministérios Públicos que investigam casos de corrupção internacional interrelacionados.

É também com essa perspetiva e objetivos que a Procuradoria-Geral da República portuguesa assinará amanhã um Acordo de Cooperação Interinstitucional com o Ministério Público Fiscal da nação Argentina, no qual se insere uma cláusula relativa à cooperação em matéria de investigações por corrupção.

4. A nível interno importa também complementar o quadro legal, nacional e internacional, com a definição e efetivação de Planos e Estratégias de combate à corrupção, no qual se reflitam as melhores práticas neste domínio e se preveja a execução de ações capazes de dotar as autoridades competentes, em especial o Ministério Público, de capacidade investigatória.

Esta visão é defendida por muitos autores e resulta também de textos internacionais, dos quais releva a conclusão de que *a prevenção e investigação da corrupção passa pela aposta séria num Plano integrado e participado que concretize e defina uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção.*

O Ministério Público Português aprovou, em Dezembro de 2015, o Plano de Ação do 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.

No âmbito da execução do Plano foram já concretizadas medidas de reorganização interna, em especial no que se refere à afetação dos inquéritos relativos a corrupção a secções especializadas dos Departamentos de Investigação e Ação Penal.

A par, e já desde 1999, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal tem competência para a coordenação das investigações por esse tipo de criminalidade e, (num conceito alargado e moderno de corrupção) para a direção da investigação quando os factos tenham ocorrido em várias regiões de Portugal ou quando a atividade criminosa tenha dimensão internacional ou transnacional ou tenha sido praticada com recurso a tecnologia informática.

O Plano prevê o reforço dessa função de coordenação, com a definição das linhas em que se deverá concretizar.

A formação e a capacitação dos magistrados constituem igualmente uma das vertentes do Plano.

Vertente que se encontra em plena fase de concretização, através do Projeto ETHOS. Com a duração de 2 anos, o projeto integra 60 magistrados das secções especializadas – DCIAP, DIAP distritais e DIAP das comarcas – que investigam criminalidade económico-financeira e corrupção, bem como magistrados dos Tribunais de Contas, da jurisdição Administrativa e do Tribunal Constitucional.

Estão, assim, envolvidos magistrados do Ministério Público de todas as jurisdições, pois o conhecimento holístico do fenómeno e a articulação entre eles é fundamental para a eficácia da intervenção.

Relevante também, face às características dos comportamentos corruptivos, à forma insidiosa com que são praticados e às dificuldades da sua deteção, é a disponibilização, na página da Internet do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, de uma



plataforma de denúncias dedicada a este tipo de criminalidade, designada «*Corrupção: Denuncie Aqui*».

Nessa Plataforma o cidadão pode encontrar informação sobre o fenómeno, as *Áreas da corrupção*, os *Indicadores de corrupção*, o *Procedimento criminal*, a *Proteção de testemunhas* e as *Garantias dos denunciantes*, para além de poder denunciar factos de que tenha conhecimento, e, se assim o entender, fazê-lo de forma anónima, mantendo a possibilidade de ter conhecimento da sequência dada à sua denúncia.

A título de exemplo damos nota de que entre 1 de setembro de 2015 e 31 de agosto de 2016 foram apresentadas na Plataforma 1147 denúncias, 963 das quais foram apresentadas de forma anónima. Dessas denúncias, 521 respeitavam a factos relativos ao Setor Público, 531 ao Setor Privado, 22 ao setor desportivo, 21 ao Setor do Comércio Internacional e 304 a setor e crime não especificado.

Nesse mesmo período 652 denúncias foram arquivadas e 144 deram lugar à instauração de inquérito, tendo 361 sido remetidas a outras entidades.

Creemos que os números adiantados revelam a importância da Plataforma como meio de aquisição do conhecimento, pelo Ministério Público, de factos potencialmente integradores de atos corruptivos nas diversas áreas de intervenção do poder público.

Permitindo a sua análise cuidada investigar aqueles que revelem suspeitas fundadas de ter ocorrido atuação ilícita ou proceder ao seu encaminhamento para outras entidades com competências de supervisão e controlo da atividade em causa, ou mesmo para outras jurisdições.

5. “Investigar a corrupção é difícil mas não é impossível”⁸.

As dificuldades que se colocam à investigação dos crimes de corrupção, e em especial no âmbito da corrupção internacional e transnacional, não podem consentir qualquer tipo de inação ou desânimo por parte de quem tem a seu cargo a investigação criminal, em especial por parte do Ministério Público.

⁸ Michael J. Hershman - Cofundador da Transparência Internacional



Importa criar condições que permitam ultrapassar essas dificuldades. Condições que, é certo, não dependem só das autoridades com competência de investigação, mas para as quais estas podem contribuir, quer instando os órgãos do Estado a concretizá-las, quer tomando a iniciativa de, no âmbito das suas competências, criar e impulsionar essas condições.

Do que já tivemos oportunidade de referir, cremos que resulta claro que os Estados devem definir uma estratégia de combate à corrupção que contemple mecanismos legais – substantivos e processuais – que, para além da criação de um quadro legislativo que reforce as instâncias formais de controlo e a deteção precoce dos factos, forneça ao Ministério Público capacidade investigatória.

A investigação deste tipo de criminalidade deve processar-se num quadro legal favorável a permitir definir, pelas autoridades competentes para a prevenção e investigação, uma estratégia integrada e articulada de intervenção, sem prejuízo da flexibilidade exigida pelas especificidades dos contextos em que deve ser aplicada.

É essencial que o Ministério Público esteja dotado de meios materiais e humanos que lhe permitam fazer face às especificidades da investigação e à complexidade técnica que lhe é inerente.

É imprescindível dotar os membros do Ministério Público de formação especializada, de assessorias técnicas ao mais alto nível e de organização interna especificamente dirigida à investigação desse tipo de criminalidade.

Há que potenciar e concretizar a articulação entre o Ministério Público e as entidades internas de controlo, e instituir, entre si, sistemas ou canais de transmissão célere e ágil de informação que permita agir precocemente, seja para iniciar a investigação seja para realizar diligências de aquisição de prova no seu decurso ou para despoletar mecanismos de cooperação internacional.

É consabido que uma investigação precoce, próxima dos factos ou, mesmo, simultânea à sua prática, potencia a eficiência da investigação e a eficácia dos resultados.



É, por isso, essencial antecipar os fenómenos criminais, em especial em determinadas áreas das estruturas sociais, políticas, económicas e financeiras, para o que a acima referida articulação se mostra essencial.

Há que intensificar o recurso aos variados meios e institutos disponibilizados pelos instrumentos internacionais ratificados por cada país e, bem assim, os que se encontram previstos na legislação interna, designadamente, e em sede de medidas de combate à corrupção e criminalidade organizada, os mecanismos de recolha de prova, de proteção de denunciante e de testemunhas, de deteção de operações de branqueamento e sua suspensão, de confisco e perda de bens.

Explorar as potencialidades da cooperação judiciária internacional, torná-la efetiva e eficaz, e recorrer à chamada cooperação informal, estabelecendo contactos diretos com os responsáveis pela cooperação ou com os pontos de contacto que tenham sido designados, deve constituir também uma linha a prosseguir na estratégia investigatória.

Na investigação da corrupção, sobretudo internacional, revela-se da maior importância o recurso a Equipas de Investigação Conjunta.

Este instituto processual tem sido utilizado, com sucesso, em várias investigações levadas a cabo pelo Ministério Público português em investigações altamente complexas, permitindo a aquisição de prova que, de outra forma, dificilmente se alcançaria.

O recurso a ações encobertas constitui também um importante, e muitas vezes essencial, meio de obtenção de prova, não descurando, igualmente, o recurso a outras técnicas especiais de investigação se no caso se mostrem adequadas (v.g. vigilâncias ou interceções telefónicas)

No respeito pelos princípios constitucionais de um processo justo e equitativo, das garantias de defesa e do contraditório, a previsão nos sistemas internos de medidas premiais para os agentes que colaborem na busca da verdade poderá também constituir um mecanismo relevante para a eficácia da investigação.



O regime dos segredos bancário e fiscal, designadamente, tem-se constituído como uma importante dificuldade para a investigação.

A criação de regimes de segredo mais flexíveis e harmonizados para os casos de corrupção, sobretudo quando estão em causa atividades internacionais, é essencial para a obtenção de prova crucial à demonstração dos factos, ao conhecimento do “caminho do dinheiro” e à apreensão e perda das vantagens e proventos da atividade criminosa.

De onde decorre, também, a importância de um quadro legislativo coerente e eficaz em matéria de recuperação de ativos, tanto mais que a privação dos proveitos obtidos com a atividade criminosa se revela mais eficaz e com maior capacidade dissuasora do que as penas que possam vir a ser aplicadas.

6. Estabelecidas as condições estruturais em que a investigação pode ser conduzida, no plano do caso concreto é fundamental que o Ministério Público assuma a direção efetiva da investigação, se organize de acordo com a dimensão dos factos, atue de forma articulada e coordenada, constitua, se necessário, equipas multidisciplinares e defina a estratégia investigatória.

Garantir, até onde for possível, a confidencialidade da investigação, de modo a prevenir a destruição das provas e a prática de atos que possam desviar a atenção dos investigadores para áreas e factos instrumentais que não fornecerão qualquer vantagem à investigação, é igualmente um aspeto que não poderá ser negligenciado.

Como referido, a experiência e preparação de quem vai investigar é um elemento imprescindível à investigação deste tipo de criminalidade. Ela permitirá efetuar uma abordagem técnica dirigida à concreta factualidade, que, não raro, se apresenta inicialmente muito difusa e com a aparência de legalidade, fatores que poderão levar o investigador sem experiência e sem conhecimentos a abandonar ou a negligenciar a sua análise.



Diversas metodologias investigatórias poderão ser utilizadas, de acordo com as melhores práticas, cuja difusão pelas autoridades com competência de investigação deverá ser promovida.

De qualquer modo cremos dever assinalar alguns aspetos determinantes para que a investigação possa ser conduzida com eficiência e eficácia:

- Análise do contexto em que os factos foram praticados, quer relativamente ao agente ou agentes envolvidos, quer quanto ao processo subjacente ao ato ou atos corruptivos:
 - Conhecer o perfil pessoal e profissional do agente, saber quais as suas competências e poderes na organização, designadamente se tinha poderes de decisão ou se os factos exigiram o envolvimento de outros funcionários, e
 - Ter profundo conhecimento do quadro legal respetivo, pois só desse modo se poderão detetar os momentos procedimentais em que os agentes atuaram em violação da lei e, se necessário, fazer-se assessorar por peritos na matéria.

- Definir escrupulosamente os momentos de realização diligências probatórias, as quais apenas deverão ser realizadas quando se tiver conhecimento do que efetivamente se pretende apurar ou encontrar, designadamente no caso das diligências de busca.

- Socorrer-se de apoio/assessoria técnica e pericial para análise dos documentos, especialmente documentação bancária, financeira ou de áreas específicas que não sejam dominadas por quem investiga diretamente, e saber exatamente o que se procura nessa documentação, de modo a não divergir e a potenciar o tempo de análise e os resultados.

- Fazer intervir a cooperação judiciária internacional sempre que esteja em causa a obtenção de prova que não pode ser obtida de outra forma. Definir com clareza o objeto do pedido e cumprir os formalismos legais atinentes.
Será vantajoso que, previamente, se estabeleçam contactos informais com as autoridades competentes do país a que vai ser remetido o pedido, esclarecendo



dúvidas e prestando, ou obtendo, informação que potencie a celeridade e o êxito das diligências.

- Utilizar, no momento próprio, que deverá ser escrupulosamente definido, técnicas especiais de investigação que o quadro legal permita para o tipo de criminalidade em causa, potenciando, assim, maior eficácia investigatória.
- Ponderar, no quadro da factualidade concreta e no contexto internacional em que se praticaram os atos criminosos, a vantagem de constituição de equipas de investigação conjunta, solicitando, se necessário, o apoio e coordenação de organismos como, na Europa, a Eurojust.
- Fazer intervir os organismos que, em cada país, procedem à investigação patrimonial e financeira, ou não existindo, efetuar essa investigação em paralelo, seguindo escrupulosamente os mecanismos disponíveis nesse segmento investigatório.

Como já afirmado, “Investigar a corrupção é difícil mas não é impossível”.

Lima, 2 de outubro de 2017

A Procuradora-Geral da República
Joana Marques Vidal