

EUROPEAN ANTI-CORRUPTION AGENCIES: PROTECTING THE COMMUNITY'S FINANCIAL INTERESTS IN A KNOWLEDGE-BASED, INNOVATIVE AND INTEGRATED MANNER

ORGANIZATION:



IN COOPERATION WITH:



CO-FINANCED BY:



ISCTE, Lisbon
17-19 May 2006

MP/ e a direcção do combate à corrupção. O combate (im)possível

Maria José Morgado, Portugal

Magistrada do Ministério Público, Tribunal da Relação de Lisboa
Lisboa, 18/05/06

Introdução, justificação do tema

Nesta comunicação temos por objectivo demonstrar, ainda que brevemente, como o combate à corrupção em Portugal está, e há-de continuar a estar paralisado, por força da própria corrupção de alguns poderes públicos, da incapacidade conjuntural do MP para a detecção e combate do fenómeno e duma inevitável estratégia de combate ao crime que, por razões várias, ignora imprudentemente o problema-corrupção.

Isso acontece por emergência daquilo que designarei por “**nódulos do sistema**” – entendendo por “**nódulos**”, um conjunto de problemas crónicos, cuja interacção mecânica e indefinida, impede não só a resolução dos problemas, como a sua própria detecção. Esses “nódulos” têm origem e natureza mista, composta por falta de métodos de trabalho modernos, falta de política criminal adequada, em suma falta de capacidade de resposta, no sentido mais amplo do termo. Estes “nódulos” formados dentro e fora do sistema penal, modificam a representação social e política da função punitiva do Estado, e originam uma degradação incontrolável das funções principais do Estado. No que ao caso importa, constituem eles próprios impedimento grave do combate à corrupção, nomeadamente daquela que tem natureza política.

No interior do sistema penal, encontramos os nódulos com o significado mencionado, numa organização do Ministério Público com maus métodos de trabalho e de direcção, desajustada às exigências da investigação do crime económico-financeiro, doravante equiparado à corrupção política e económica; essa problemática institucional impede uma verdadeira Direcção da investigação criminal, com o que ficam prejudicados todos os outros objectivos.

Quanto à aplicação da lei sobre a responsabilidade penal dos titulares de cargos políticos, a prática duma interpretação mecanicista e reducionista, tem conduzido a decisões incongruentes e injustas.

Quanto aos “nódulos” formados no exterior do sistema penal, destacam-se: uma estratégia de política criminal inconsequente, nebulosa, por vezes paradoxal. Há uma consciência incompleta da necessidade actual da dupla via de combate ao crime, distinguindo entre as particularidades do crime violento, grupal ou de massa e o crime organizado transnacional (crime económico-financeiro, branqueamento de capitais, financiamento de terrorismo) e as diferentes vias para enfrentar os fenómenos. Deste modo, o combate à corrupção não faz parte das opções estratégicas do Relatório de Segurança Interna/2005, deitando por terra, em nosso entender, boa parte da capacidade de ataque ao crime organizado internacional. Relativamente à corrupção política interna, nem sequer dele consta, a análise das consequências da incidência da corrupção municipal, que se tem revelado um fenómeno insistente, entre nós.

O contexto de crises – crise económica, dos partidos, da justiça, do Estado social constitui outra circunstância particularmente favorecedora do desenvolvimento da corrupção política, que pode mesmo apresentar roupagens de legalidade, paralisando ainda mais as autoridades judiciárias.

I- Combater o crime sem combater a corrupção – o buraco negro da democracia portuguesa

Dos “nódulos” externos ao sistema penal, paralisadores do combate à corrupção, desempenha papel decisivo a política criminal definida pelo Governo. Vejamos como e porquê. Uma das opções do Plano, definidas pelo Governo para 2005-2009 é relativa a “Elevar a qualidade da democracia, modernizar o sistema político e colocar a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania” Esta opção, desdobra-se em duas vertentes: a justiça e a segurança interna.¹ A valorização da justiça, na linguagem oficial, tem em conta os objectivos estratégicos fixados nas prioridades de política criminal e no relatório de segurança interna. Neste relatório, depois de analisadas as diferentes manifestações de criminalidade, nomeadamente a criminalidade grave, transnacional, os novos fenómenos globais, as grandes categorias de crimes, afirma-se a certa altura: “É de admitir que a criminalidade económico-financeira possa assumir uma posição de destaque no quadro das actividades ilícitas desenvolvidas pelas máfias de leste-europeias e asiáticas”.²

“É de admitir que possa assumir uma posição de destaque”...é este o ponto de situação possível da parte das autoridades (?), quando se devia saber que, a criminalidade económico financeira acompanha o crescimento do crime organizado internacional e do branqueamento de capitais, do financiamento de terrorismo, do narcotráfico, do narcoterrorismo e, a ameaça das ameaças – a confirmada instrumentalidade da corrupção em relação a toda esta criminalidade. A ligação entre a sociedade e o crime evidencia-se na sociedade globalizada dos nossos dias. O crime é um dos sintomas da emergência da sociedade global que, ao mesmo tempo, deixa perceber a sua evolução: não só do ponto de vista das ameaças que a espreitam, com a infiltração da criminalidade nos centros económicos e financeiros, mas também porque o crime se adapta às novas formas de socialização. Nesta sociedade nova desenvolve-se uma criminalidade “nova”.³ Mas na corrupção o fenómeno agudiza-se, sendo aliás recorrente a ideia de que não há crime organizado sem corrupção. Há uma interessante caracterização criminológica da corrupção, partindo do seu carácter bifronte. Se a corrupção passiva merece em regra a qualificação de crime de colarinho branco, já a corrupção activa constituirá, muitas vezes, uma das formas de actuação do crime organizado.⁴ E assim temos, de um lado o crime cometido por pessoa respeitável, com elevado estatuto social, no exercício da sua profissão, e o crime cometido pelos senhores do crime, do negócio do crime. Daqui a crescente promiscuidade entre os senhores do crime empresarial, organizado e os senhores das instituições políticas ou económicas – o que faz, entre outras razões que, as fronteiras entre o crime de colarinho branco e o crime organizado sejam cada vez mais nebulosas.⁵

¹ Lei nº 52/05, 31 de Agosto.

² Ver relatório de segurança interna /2005, www.mai.gov.pt.

³ Anabela M. Rodrigues, “Política Criminal-novos desafios, velhos rumos”.

⁴ Ver Cláudia Santos, “A Corrupção”.

⁵ “Organized Crime”, Howard Abandinsky, Wadsworth, pag.390.

A utilização da corrupção pelo crime organizado, pelas máfias mencionadas até no relatório oficial, pelo narcotráfico, pelos senhores da fraude ao IVA em carrossel e do contrabando do tabaco, álcool, combustíveis, é um instrumento essencial para alcançar maiores lucros e margens alargadas de impunidade. Essa categoria de criminosos visa sempre a corrupção dos políticos como forma de dominar o próprio sistema de partidos, a fim de garantir os fabulosos proventos das corporações internacionais do crime. Os métodos da corrupção política, utilizados pelo crime organizado, tornam-se assim vitais para a própria impunidade e lucro ilícito.⁶

No nosso caso, o acréscimo do crime globalizado numa sociedade que evoluiu bruscamente do feudalismo para a democracia, enquistou ainda mais os clientelismos alimentadores da corrupção. A corrupção na gestão pública quase se legalizou em certos sectores, com uma particularidade: o aumento da porosidade entre a sociedade oficial e a sociedade do crime económico. Esta porosidade tem conduzido a uma dupla opacidade do crime económico. Entre nós, é constituído por condutas ainda menos identificáveis, mais gasoso, banal, invisível. Por outro lado, a relação imediata crime – estigmatização social esfumou-se. Esse fenómeno tem-se tornado evidente nas várias manifestações da corrupção municipal por exemplo, cuja corrupção participada e investigada, entre nós, torna injustificável o silêncio do Relatório, nessa parte. Num país de empregados públicos o discurso oficial contra a corrupção não existe, ou é supersticioso. Num resumo simplificador, que mais não seja, os métodos da corrupção municipal participada entre nós, revelam a tendência para a infiltração do Estado por grupos de interesses ocultos, favorecedores de interesses de clientelas. É um fenómeno “siciliano” com causas idênticas. Uma brusca transição do feudalismo para a sociedade burguesa, provocando a permanência das formas feudais de caciquismo, favorecimento do grupo, obediência ao chefe, etc.⁷ Razão pela qual a nossa corrupção vem da pobreza, gerando ainda mais pobreza. É também um problema de desenvolvimento, tal como é caracterizada pelo Banco Mundial.

O que torna ainda mais grave a omissão das autoridades, repetimos. O Relatório oficial citado, não inclui a anticorrupção nas opções estratégicas. Não caracteriza o fenómeno da corrupção em Portugal, as suas origens, consequências para a segurança interna e internacional. Omite-se o elo de ligação entre a corrupção e o crime organizado, o financiamento do terrorismo. Omite-se a actuação altamente corruptora das redes internacionais do crime. Ignora-se por exemplo que, só é possível combater eficazmente as máfias do crime apontando ao núcleo económico das organizações, para que deixem de ser rentáveis (o método Giovanni Falcone). Omite-se as consequências devastadoras da conhecida (refiro-me aos casos pendentes, conhecidos, sem qualquer juízo de valor) corrupção política. Não há uma palavra sobre isso. A falta de tratamento destes aspectos essenciais pode ser o resultado da desorientação reinante na Direcção Central de Investigação da Corrupção e do Crime Económico-financeiro da PJ, entidade que tem a competência reservada para o efeito. A parte do Relatório da responsabilidade daquela Direcção Central é um vazio completo na matéria.

Acontece que do lado do MP, não tem surgido nenhuma força dirigente capaz de fundar um programa de combate à corrupção, partindo das suas origens, causas, dimensão, zonas de risco. O Relatório anual da PGR, não analisa, nem trata a matéria especificamente. Os restantes trabalhos existentes parecem-me limitados, sob esse ponto de vista.

Permitam-me uma curiosidade interessante ao nível da Magistratura. A vocação de certos Magistrados para a nomeação, por convite (não por mérito) para os cargos de Direcção das polícias, ou da Administração pública. Estes convites que foram alvo de recente polémica por causa da última substituição do DN da PJ, a meu ver, contêm um veneno tanto para o Executivo como para os tribunais: aproximam demasiadamente políticos e Magistrados, criam permeabilidade, contribuem para desacreditar a justiça. Mais importante ainda é que colocam em causa, de forma difusa mas persistente, a separação de poderes. Haverá sempre um

⁶ Ver a muito interessante referência de Baltazar Garzón sobre os custos da corrupção “(...) o pagamento por essas empresas de comissões ilegais. Uma média de 200 000 milhões de dólares estaria destinada a essa finalidade. Os custos empresariais na China encarecem em 46% por causa da corrupção, ao passo que na Rússia descem aos 43% e na Turquia aos 36%”, “Um mundo sem medo”, ed. Ambar 2006, pag. 195.

⁷ Ver “El Misterio de La Mafía. La organización a descubierto”, Fabrizio Calvi, gedisa ed.

Magistrado à espera de uma nomeação, um Conselho Superior maleável por causa disso – até porque a autorização dos Conselhos representa um poder implicitamente transferido para o cargo-função do convite (representa uma “influência” no aparelho do Estado). No fundo, os Magistrados faziam parte das classes mais resistentes ao liberalismo e à separação de poderes. Um importante historiador refere-os mesmo, como uma das classes mais corrompidas, no século XIX.⁸

Em conclusão: aquilo que já alguém apelidou de “familiarismo” da sociedade portuguesa, juntou-se o crime global, com agravamento das práticas corruptoras e de tráficos de influências. O poder político teme porventura o combate à corrupção porque demasiado dependente das clientelas e as clientelas, por sua vez, das decisões do poder político concreto em cada momento. O que explica a omissão de uma política clara contra a corrupção, enquanto política de desenvolvimento do país.

A omissão do combate à corrupção nas opções estratégicas de segurança interna, parece-me um erro gravíssimo que enfraquecerá o Estado e dará dimensões de falta de controlo do crime organizado e da corrupção na gestão pública. O MP não se mostra dotado da capacidade de resposta devida, independentemente da vontade individual de alguns dos seus membros.

II- A organização do MP – uma investigação criminal sem direcção – Questões institucionais

Entramos agora nos “nódulos” decisivos, internos ao sistema de justiça penal. A questão chave, para mim está na forma como a entidade que dirige o inquérito, que tem o monopólio da acção penal, se organiza, funciona e dirige (ou não) a investigação e as polícias. Falamos do Ministério Público. Limitar-me-ei drasticamente, às questões-chave decisivas e de efeitos profundos na dinâmica da perseguição desta criminalidade.

Pretendo afirmar que, o MP hoje em Portugal, não dispondo dos meios de direcção, coordenação e disciplina adequados aos fins que prossegue, não só não promove a acção penal tempestivamente, como não identifica as mais graves situações desta criminalidade, como se torna cada vez mais incapaz de utilizar os meios de que dispõe, mesmo escassos. Refiro-me ao modo como o MP tem encarado funcionalmente, o conjunto da criminalidade económico-financeira, corrupção de titulares de cargos políticos ou de altos funcionários públicos ou Magistrados, branqueamento de capitais, e ligações com o crime organizado (incluindo até a possibilidade de ligações com o financiamento do terrorismo global). Qual o problema principal?

Em primeiro lugar, a configuração estatutária e funcional dos órgãos do MP, tem sido alvo da mais exagerada interpretação autonomista. A reforma do CPP de 1987, caracterizou-se por consagrar o MP como Magistratura autónoma, a quem compete na fase do inquérito dirigir a investigação, coadjuvado pela polícia criminal. Nesta fase, o Juiz de instrução tem apenas uma intervenção reservada às actuações susceptíveis de afectar direitos fundamentais. A instrução tem natureza facultativa. O processo só inicia a sua fase judicial com a distribuição para o julgamento – isto, nos crimes mais graves, acusados em processo comum, como será o caso. Este modelo é aparentemente semelhante ao que foi consagrado na Alemanha com a reforma de 1964 e em Itália com a reforma de 1988⁹.

⁸ Ver Oliveira Martins, “Portugal Contemporâneo”. Lello & Irmão, ed., pag. 113 “Quase unânime era também a da magistratura, no seio da qual a reacção miguelista encontrou os seus mais decididos parciais. A divisão de poderes, princípio fundamental da Carta, cerceava-lhe a influência e os réditos; além de que, geralmente velhos, os altos magistrados não tinham já força nem vontade para ir aprender jurisprudência nova.”

“Além disso ainda um cancro antigo roía a magistratura portuguesa: era a corrupção universal, exercida por peitas mais ou menos rebuçadas. Os juízes de fora, primeiro degrau da hierarquia judiciária, moviam-se por presentes e empenhos, chegando a receber dinheiro em espécie; e à medida que se subia na escala de graduação, assim se tornava mais subtil a veniaga, sem na essência mudar o carácter das coisas. As salvas de prata entravam na classe dos emolumentos recebidos sem rubor, tanto era o velho hábito entranhado dessa velha simonia”

⁹ Ver por ex. “derecho procesal penal. T.I”, Ernesto Pedraz Penalva, ed. Colex, pag. 128 e segs.

O MP dirige o inquérito crime. Conduz a investigação através de núcleos orgânicos, por círculo judicial ou Distrito – os DIAP’s. Estas unidades têm competência para a direcção concentrada da investigação. Por sua vez, estas unidades têm acima de si, as PGD’s, que têm funções de coordenação da actividade das polícias. Criou-se ainda, uma outra super-unidade para a direcção e investigação da criminalidade organizada ou de especial complexidade – o DCIAP. A execução material da investigação incumbe às polícias, neste caso à PJ. Acontece que, os poderes de direcção e de disciplina da hierarquia estão muito limitados, e a lei orgânica tem sido objecto de interpretações controversas, nesta matéria.

Numa simplificação grande, parece-me que os poderes de direcção dos Procuradores, enquanto Directores nos DIAP’s e nas Procuradorias são muito imprecisos e objecto de interpretações demasiado rígidas.

As estruturas de Direcção não dirigem efectivamente. Não se trabalha segundo um plano comum. A prática de instruções e directivas para os casos complexos, nunca foi bem aceite. A articulação entre os DIAP’s e as PGD é insuficiente e é até polémica acerca do conceito de integração ou de autonomia destas unidades. Neste contexto, não é possível coordenar a investigação das polícias, o que seria exigência mínima na prevenção e repressão desta criminalidade. Não havendo verdadeira direcção ou coordenação, também não há estudos de criminalidade, não há definição de objectivos prioritários, em suma não há o necessário conhecimento do fenómeno. Logo, como é sabido não há detecção dos fenómenos e das suas causas, o que desde logo tem consequências paralisadoras.

Quanto à criminalidade participada, a condução dos casos é afectada por esta desarticulação: o conhecimento tardio da notícia do crime que conduz à perda de provas, o desenrolar de mega investigações sem a coordenação necessária, o julgamento sem articulação com as instâncias da investigação, a falta de apoio pericial, a falta de bases de dados e de estudos do património, etc., etc., etc. À confusão e dispersão no terreno junta-se a falta de coordenação nacional, sequer Distrital. Os fracassos não são estudados, não há a prática dos *case studies*, cada colega caba por ser uma “ilha” na sua função. A morosidade instala-se fatalmente.¹⁰

Um pormenor chave diz respeito à impossibilidade de coordenação das investigações, apesar da dependência funcional das polícias. Neste estado de coisas, o MP não alcança a visão global dos casos e dos fenómenos e é conduzido pela polícia, apesar do seu estatuto processual. Ora como a polícia é um organismo dirigido por pessoas nomeadas pelo Ministro da Justiça (e da sua confiança política que pode transformar-se facilmente em confiança pessoal e partidária), é fácil concluir que as investigações desta criminalidade podem não respeitar integralmente as imposições de independência do poder político. O estatuto processual de autonomia do MP, neste momento, é um mito. Sem direcção operacional conjunta da Policia criminal, não está garantida a independência das investigações da corrupção, não está garantido nada.

Assim, “acreditamos” combater a corrupção num modelo de investigação criminal paradoxal: investigação executada materialmente por uma polícia dirigida por Directores da confiança política, e dependente atomisticamente dum MP isolado, processualmente apático e incapaz – por força destes métodos de trabalho arcaicos. A dependência funcional no inquérito acaba por ter mera incidência casuística. A dependência orgânica do polícia que executa a investigação caso a caso, abre a porta ao controlo político das investigações. Isto pode acontecer de modo indolor, silencioso, sem qualquer espécie de controlo. É insindicável.

Um outro pormenor “insignificante”: o MP que nem sequer dispõe de um sistema informático próprio para a gestão da informação criminal, dos inquéritos, por exemplo (e só para continuar a falar do óbvio) da informação sobre Branqueamento de capitais. É uma estrutura organizativa que não está em rede, não dispõe dos modernos métodos de tratamento da informação, estando limitado às páginas na *internet*, bem concebidas por iniciativa de alguns colegas mais dotados. A modernização da justiça ainda não incluiu, para o Governo, a realização deste objectivo.

¹⁰ ver site www.Pgdlisboa.pt, estudo do PGD- sobre a morosidade no distrito judicial de Lisboa, na criminalidade fiscal e económico financeira.

A formação dos Magistrados também não ajuda. Não há formação específica. Impera um formalismo e automatismo na aplicação das normas, causador de injustiças e de má passividade judicial.¹¹ E impera uma formação do passado, que faz com que o Magistrado se encontre sempre atrasado em relação à realidade. A independência judicial é concebida tendencialmente como um fetiche, não como um dever da função e uma forma máxima de responsabilidade.¹² O que pode prejudicar os parâmetros de exigência quanto à integridade.

A conclusão a tirar, é a de que a organização do MP é hoje obsoleta e não corresponde às necessidades de conhecer e de prevenir a complexidade do fenómeno. Para não referir a ausência duma verdadeira especialização e de um modelo de investigação específico para combater uma criminalidade específica. Não é possível a análise, recolha e tratamento da informação. Nem a coordenação operativa conjunta de Magistrados e polícias. Nem o reforço da cooperação internacional. Nem sequer o bom uso das técnicas especiais de recolha de prova, consagradas legalmente mas, de uso incipiente¹³. A experiência internacional ensina-nos que nenhum resultado compatível será alcançado sem este modelo de investigação integrada, multidisciplinar e especializada.

III- A jurisprudência da punição impossível – questões de formação

Passando então para os casos participados, o que encontramos?

O panorama não é mais animador. Para além da crónica morosidade que, levou à possibilidade caricata da candidatura às eleições autárquicas de 2005, dos chamados candidatos–arguidos que foram ao ponto de invocar até, como motivo de popularidade, as acusações do MP. Isto é trágico, porque se tratam de acusações de factos indiciados cometidos com grave abuso das funções públicas – nos casos em que foi deduzida a Acusação. E mais grave ainda foi a atitude política generalizada de transigência, de confusão entre os critérios da honestidade política e da produção de prova em processo penal. Ou seja, a presunção da inocência, enquanto critério de apreciação das provas, foi deslocada para o domínio da ética política, enquanto critério laxista. Isto é, não se prova nada, não se exige nada, não se exige ética para a gestão pública. Por outro lado, na consciência popular os escândalos sem consequências, conduziram à ideia tablóide do “isto é tudo corrupto”.

Mas voltando às disfunções internas, o principal problema é que se estabeleceu um fosso enorme entre as exigências típicas da previsão penal e a interpretação da lei, feita em geral pelos magistrados, salvo sempre algumas excepções sempre honrosas e arriscadas diga-se de passagem...

A doutrina, em especial após a última reforma de 2001, tem entendido que pratica o crime de corrupção – quem aceita o mercadejar com o cargo, pondo em perigo a autonomia da vontade do Estado, a legalidade das funções.¹⁴ Reconduziu-se pois, o crime à simples actividade de negociar com os poderes do cargo político ou administrativo. Abandonou-se a exigência do sinalagma entre as prestações do corruptor e as do corrupto. Os requisitos de interdependência e conexão entre o suborno e o acto do agente público são muito menos densos, nas exigências da previsão penal e na intenção do legislador do que, o que os Magistrados têm exigido, concretamente.

¹¹ Ver Baltazar Garzón, in “Um Mundo sem Medo”, Ed. Ambar, 2006 “O formalismo e o automatismo na aplicação das normas não conduzem senão à injustiça, ao fazê-lo desigualmente a quem tem os mesmos direitos perante ela”, pag. 20

¹² “A independência não é um privilégio do juiz, mas uma questão de responsabilidade, uma vez que o poder judicial faz parte integrante do Estado”- ob. Cit., pág. 37.

¹³ Refiro-me ao quadro de provas excepcionais previstas na Lei 5/02 como o acesso à informação bancária, o confisco dos proventos do crime; ou as técnicas do agente encoberto, das entregas controladas, ou da investigação preventiva antes da notícia do crime.

¹⁴Por todos “Sobre o Crime de Corrupção”, Almeida Costa, Coimbra Ed., 1987.

E “A Corrupção. Da luta contra o crime na intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador”, Cláudia Santos, in “Liber Disciplinorum para Figueiredo Dias”, Coimbra Ed., 2003, pag.963.

A nossa lei penal impõe a criminalização das condutas que prejudiquem, por qualquer forma, o bem jurídico tutelado – a legalidade, a objectividade, a independência que devem presidir ao desempenho de funções políticas ou administrativas, ou judiciais. Na corrupção privada, recentemente criminalizada, trata-se de proteger a economia, evitar a distorção das regras da concorrência.

Na previsão legal, é censurável como corrupção activa ou passiva o acto intencional de dar, prometer, pedir ou receber vantagens indevidas, em benefício próprio ou de terceiro, para praticar ou se abster de praticar um acto no exercício das funções – não sendo essencial a entrega anterior à execução do acto, nem sendo exigível que a entrega seja condicionada directamente por um acto visado. A lei também não exige a execução do acto visado.¹⁵ Este entendimento, não tem obtido acolhimento na maior parte das decisões do MP ou dos tribunais (salvo as tais excepções). Tem-se exigido como condição da Acusação a prova do nexo de causalidade entre o suborno e o acto visado, do sinalagma entre corruptor e corrompido. Este tipo de exigência tem sido fatal para algumas investigações. O carácter velado e indirecto dos actos de suborno, a sofisticação dos métodos usados, os filtros das provas, os negócios ilegítimos subjacentes a este tipo de condutas escapam assim, completamente a esta interpretação – que apenas procura nos factos, as suas manifestações tradicionais palpáveis, do “velho-envelope-debaixo-da-mesa-para...” – dos crimes enquanto crimes tradicionais, visíveis, com unidade de espaço, de tempo e de acção. O resultado é o inevitável: zero.

Esta jurisprudência mecanicista e artesanal, tem fundado o não sancionamento de condutas censuráveis segundo os critérios da experiência comum e da lei, o que tem sido reconhecido nalguns trabalhos universitários.

Podemos indicar, por mera hipótese, várias constelações abstractas de casos, que a seguirem esta orientação sempre alcançariam arquivamento ou absolvição materialmente injustos, quando poderiam e deveriam merecer acusação. Ou seja, por força duma interpretação mecanicista da lei, o crime pode desaparecer onde existe.

Por exemplo, e por hipótese:

Avaliação do suborno como não sendo proporcional ao acto visado, por viciada referência a um acto e não aos vários actos decorrentes da função do corrompido. Arquivamento por não ter sido executado o acto visado nem outro directamente relacionado com o pagamento ou a vantagem oferecida ainda que desproporcionalmente grande. Pagamentos ou vantagens de montante anormal, sem explicação plausível que não seja, a compra do cargo, e das decisões inerentes; negócios inexplicáveis e concessões ou adjudicações coincidentes. Pagamentos ou vantagens posteriores à prática de actos anormalmente favoráveis aos benfeitores; Situações de enriquecimento rápido no exercício de funções políticas, sem detecção das fontes de rendimento legais ou declaradas – aliás, casos de incongruência entre o património declarado e o património existente. Situações patrimoniais que surgem paralelamente a determinadas autorizações políticas (alvarás, adjudicações, grandes contratos internacionais, concessão de licenças, proximidade com negócios opacos).

Em todas estas constelações, que dariam belos *case studies*, por exigência do fatídico nexo de causalidade, corre-se o risco da restrição injusta do âmbito de aplicação da lei penal. A queda do mito da justiça absoluta já é antiga, mas é evidente que as más práticas comprometem gravemente a confiança da comunidade na incondicional isenção dos Magistrados. As exigências legalistas excessivas são tão más como a falta de garantias, pois conduzem inexoravelmente à impunidade.

Em conclusão:

Com estas características de actuação burocrática, mecanicista, sem capacidade institucional de direcção, nem de estudo dos fenómenos criminais, o MP não estará nunca em condições

¹⁵ Uma incriminação (arts. 372º e 374º do CP) muito próxima das recomendações contidas na Convenção Penal Sobre a Corrupção do Conselho da Europa, que foi ractificada por Portugal em Julho de 2002. Com uma diferença – é que o nosso CP distingue entre a corrupção para acto ilícito e licito, com punições muito diversas, a meu ver erradamente.

adequadas ao combate da corrupção na gestão pública política e associada ao crime económico-financeiro.

Penso sinceramente que, não vale a pena reivindicar meios ou outros objectivos, enquanto não arrumarmos a casa: através da definição clara das instâncias de Direcção da investigação criminal, radiografia dos fenómenos, delimitação dos objectivos operacionais. Com esta crónica incapacidade de direcção, os métodos de trabalho são tão afectados que, na realidade não há meios que sejam suficientes – a síndrome da manta curta manter-se-á. A respeito de combate da corrupção podemos fazer todas as exigências da praxe, mas o que é certo é que sem resolver estas questões prévias nada será viável.

Por onde começar?

Uma Procuradoria anti-corrupção como em Espanha? Uma procuradoria anti-corrupção municipal e do urbanismo como agora é anunciada em Espanha, ainda? Ou modestamente, melhor estudo e coordenação da parte das secções especializadas? Estudo e proposta de um plano para atacar a corrupção municipal? Exigência de mais apertado quadro legal sobre as incompatibilidades? Formação específica no CEJ? Exigência dum relatório semestral do PGR, sobre os resultados do combate ao branqueamento de capitais? Alargamento dos DIAP's à participação da policia, como forma de obter melhor direcção? Criação dum Tribunal Central de julgamento a incluir competência para o julgamento desta criminalidade, enquanto criminalidade associada ao crime organizado/económico? Alguma melhoria da lei penal, abolindo a distinção entre corrupção própria e imprópria? Exigir a observância das regras recomendadas pelo GRECO, na nomeação para a Direcção de Combate à Corrupção? A verdade é que, quase tudo isto será como esvaziar o mar com um balde se não resolvermos estes problemas prévios do funcionamento do MP, concluo.

Não é possível dirigir nada sem a radiografia, o estudo das causas desta corrupção, origens, desenvolvimento e efeitos. Sem diagnostico dos seus mecanismos e definição de zonas de risco como prioridades de prevenção e de investigação, nesta área. Sem fórmulas modernas de direcção da policia e da investigação criminal.

Enquanto isso não acontecer, independentemente da vontade de cada um e apesar dos esforços de muitos colegas empenhados em combater o flagelo, todas estas falhas continuarão a favorecer a corrupção política.

Talvez seja necessário reinventar o MP, para obter níveis adequados de controlo da corrupção e do crime económico-financeiro. Para construir pacientemente a tal teia de aranha que impeça todos os que pretendem beneficiar criminosamente com a gestão pública, de ocupar cargos com esse fim, que permita o eliminar contínuo, paciente, das principais condutas nocivas. A experiência comparada dá-nos grandes lições e soluções. Por exemplo o método Giovanni Falcone, de seguimento dos dinheiros do crime, como meio de identificar os principais responsáveis e dismantelar os grupos criminosos. Contudo, hoje a corrupção em Portugal, é mais o que não sabemos do que o que sabemos. É mais o que não fazemos do que o que fazemos. O que significa provavelmente, o contrário da democracia – uma vez que “a democracia caracteriza-se pelo facto de que o poder é estabelecido de tal forma que não possa ser apropriado por aqueles que o exercem, esse poder não pertence a ninguém”.

Resumo para Power Point

MP/ e a direcção do combate à corrupção. O combate (im)possível

Nódulos do problema:

No interior do sistema penal – organização do MP sem Direcção, nem coordenação conjunta da investigação criminal. Direcção atomística.

Sobre a aplicação da lei sobre a responsabilidade penal dos titulares de cargos políticos, jurisprudência mecanicista, desculpabilizadora e laxista.

No exterior do sistema penal: uma estratégia de política criminal que não inclui objectivos de combate à corrupção, à criminalidade económico-financeira.

Não inclui o estudo destes fenómenos, nem as origens, caracterização, consequências, “*modus operandi*”.

Resultado – criminalidade actuante e não conhecida pelas instâncias formais de controlo. Relatório de Segurança Interna/2005.

I- Combater o crime sem combater a corrupção – o buraco negro da democracia portuguesa

Crime globalizado e características da sociedade portuguesa:

O familiarismo, caciquismo, clientelismo – factores potenciadores das práticas corruptivas.

Estratégias de combate ao crime com omissão de objectivos anticorrupção.

Desconhecimento do elo de ligação entre crime organizado e corrupção política.

O MP sem capacidade de resposta devida: falta de organização, de especialização.

II- A organização do MP – uma investigação criminal sem direcção

MP – direcção do inquérito

Polícia Criminal – execução da investigação na dependência funcional do MP e orgânica do poder político

Diap’s – unidades de investigação criminal

DCIAP – super unidade para a Direcção de IC dos crimes complexos

PGD – unidades distritais para coordenação, inclui coordenação das polícias.

Poderes de Direcção – não funcionam. Excesso de autonomia.

III-A jurisprudência da punição impossível

O nexo de causalidade entre o suborno e o acto do subornado: a conexão directa?

A impunidade injustificada.

IV – Conclusões