

**Intervenção da Ministra da justiça no ciclo de debates «Transparência do Estado e Combate à Corrupção», na Universidade Católica Portuguesa, Lisboa**

**12 de outubro de 2020**

As minhas primeiras palavras são de reconhecimento à Universidade Católica pela promoção deste ciclo de conferências sobre a estratégia nacional anti corrupção que se encontra em discussão pública.

Com esta iniciativa a academia, através da Universidade Católica, cumpre também a função de questionar, de interrogar, de estimular o confronto de ideias, colocando-se no centro do debate de uma das questões que mais vulnerabilizam a sociedade portuguesa.

O meu agradecimento ao senhor Professor Pinto de Albuquerque e aos senhores conselheiros Mouraz Lopes e Paulo Dá Mesquita que dinamizam esta iniciativa.

Começo por uma nota pessoal:

A minha primeira aproximação profissional às temáticas da corrupção e da fraude data do início dos anos 80, quando trabalhei dois anos e meio na Alta Autoridade Contra a Corrupção.

Era já magistrada do Ministério Público – estava em comissão de serviço – e desse período retenho a assunção de a ação atomizada do Estado nesta matéria podendo gerar temporariamente uma perceção social de eficácia, rapidamente conhece o seu próprio refluxo, com a sensação de retorno ao ponto de partida.

A Alta Autoridade tinha uma grande capacidade de identificar e rastrear situações suspeitas de associação a práticas de corrupção e de fraude - mas trabalhava sem o Ministério Público nem a Polícia Judiciária. Por isso, muito do que fez morreu, já que não havia por parte do MP e da PJ uma organização que desse sequência aos complexos dossiers que a Alta Autoridade instruía e lhes enviava.

Em meados dos anos 80, a expressão pública do ativismo do Ministério Público – então liderado por Cunha Rodrigues - no combate à corrupção devolveu a uma sociedade ansiosa de regeneração a esperança na capacidade repressiva do Estado – identificada como o grande antídoto contra um mal com séculos de corrosão de sociedades.

O caso Melancia ou o caso Costa Freire são emblemáticos desse tempo e dessa esperança mas os seus resultados – ainda que conformes com as leis penal e com a lei de processo - foram socialmente percecionados como injustos ou mesmo desastrosos.

Mas o MP não tinha, então, na Polícia Judiciária, nem noutro órgão de polícia criminal que o apoiasse a organização e a vocação para investigar este tipo de criminalidade.

Foi nesse contexto que o País conheceu a maldição do Fundo Social Europeu e com ela a perceção amarga de que as instituições do Estado não tinham conseguido prevenir, nem reprimir adequadamente os casos de utilização fraudulenta.

Passaram quase 40 anos.

É inegável que nesse arco temporal se registaram iniciativas, com incidência processual e organizacional que fizeram a diferença, tanto na dimensão da prevenção secundária como na da repressão.

Seria injusto não recordar que a partir de 1994 o Ministério Público e a Polícia Judiciária passaram a poder realizar ações de prevenção, relativamente a crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraudes e infrações económico-financeiras com dimensão transnacional, internacional ou praticadas de forma organizada.<sup>1</sup>

Seria também incorreto deixar de frisar os avanços representados, no plano organizativo, pela institucionalização dos Departamentos de Investigação e ação penal; pela criação do departamento central de Investigação e Ação penal; pela criação do Núcleo de Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral da República.

Pela criação, na Polícia Judiciária da Direção Central de Combate à Corrupção e às Infrações Económico Financeiras – com o acrónimo de DCCCIEF -, por onde passaram magistrados com um currículo impressionante na luta contra a corrupção, como o Conselheiro Mouraz Lopes, Rosário Teixeira, Maria José Morgado ou o atual diretor do DCIAP, Albano Pinto.

Tal como no plano processual não se pode ignorar **a força** que os mecanismos criados pela lei 5/2002 introduziram na investigação, com a criação de regras especiais de acesso a informação bancária;

a obtenção de prova por gravação ambiental em registo vídeo e áudio.

e /ou o regime de perda alargada de bens, um instituto consensualmente identificado como idóneo para combater o enriquecimento sem causa de condenados pela prática de crimes de corrupção e análogos.

---

<sup>1</sup> Lei 36/94, de 29 de setembro.



A criação de Unidades de Informação Financeira, nos serviços do MP e da PJ que realizam ações de prevenção do branqueamento de capitais provenientes de atividades ilícitas.

Os resultados alcançados no esclarecimento do crime económico financeiro nos últimos dez anos provam que se fez caminho.

Mas, apesar de todos esses avanços e da melhoria da capacidade de esclarecimento do crime, mercê da curva de experiência do Ministério Público e da Polícia Judiciária, a verdade é que:

A persistência na morosidade da resolução de casos de corrupção se tornou socialmente insustentável e trouxe à luz a aleatoriedade e a assimetria da resposta repressiva.

Uma assimetria endoprocessual porque nas várias fases do mesmo processo se identificam descontinuidades na qualidade da resposta do aparelho repressivo.

Uma assimetria extra processual porque nem sempre as investigações em que o sistema mais investe serão tidas como aquelas a que deveria votar maior atenção – o que decorre um pouco das imposições do princípio da legalidade.

Paralelamente, continuamos a não dispor de dados que nos permitam uma caracterização fiável dos fenómenos corruptivos; que nos assegurem um conhecimento tão aproximado quanto possível da extensão real do fenómeno e do nível de incidência nos diferentes domínios.

Ao mesmo tempo que assistimos à consolidação de uma perceção maioritária e socialmente inquietante de que as práticas corruptivas são generalizadas e estão profundamente enraizadas em determinados domínios da atividade do Estado.

Fala-se muito na prevenção. Mas a verdade é que ao longo dos anos a resposta se centrou muito na componente repressiva – com os resultados que conhecemos.

A criação, em 2008, do Conselho de Prevenção da Corrupção - que vem desenvolvendo uma atividade notável, mau grado todas as limitações que lhe são conhecidas - é a grande exceção a esse registo.

Finalmente, não existe um sistema que articule as dimensões preventiva e repressiva; que organize os esforços, os meios e as vontades disponíveis no conjunto da sociedade, para criar um eco sistema hostil à fraude e à corrupção.

A Estratégia procura ser uma resposta a esse estado de desarticulação, de desconhecimento, de anomia. A lógica é iluminar os espaços vazios, conectando-os e criando como que um halo de luz.

Temos o convencimento de que só uma visão de longo prazo, congregadora de esforços e geradora de dinâmicas ao nível dos diferentes poderes do Estado, das distintas áreas de Governação e dos setores privado e social terá potencialidades para enfrentar coerente e consistentemente este fenómeno.

A Estratégia assume o compromisso de desenvolvimento de um conjunto de ações, articuladas e integradas, tendentes a permitir ao Estado agir a montante do fenómeno – prevenindo a gestação de contextos geradores de práticas corruptivas - assim reduzindo o espaço de necessidade de reação penal.

Na Estratégia faz-se uma opção clara pela prevenção: pelo reforço da qualidade da prevenção.

Do nosso ponto de partida a prevenção é a única abordagem que nos permite ir às raízes do fenómeno e enfraquecê-las.

Sabemos que não é uma opção de retorno imediato. Mas se não a tomarmos levaremos mais 800 anos a falar da cultura, dos hábitos sociais e das formas de organização do Estado que favoreceram a sua captura por redes de influência e poder.

A nossa opção é claramente pela prevenção.

Sabemos que esta opção não é consensual. Que há quem entenda que a eficácia da repressão é o grande antídoto para tentações improbadas.

Prevenir pelo conhecimento e pela formação, envolvendo a educação formal e a formação na Administração Pública; prevenir pela transparência e clareza nos procedimentos legislativos e administrativos; prevenir pela simplificação e pela redução de barreiras regulatórias, pela facilitação do acesso dos cidadãos a serviços públicos; melhorar a gestão pública e ativar mecanismos de controle.

Envolver o setor privado neste pacto anti corrupção impondo às suas organizações – a partir de certa dimensão - a adoção de programas de cumprimento normativo em moldes idênticos aos que vigorarão no setor público: mapas de identificação de riscos, planos de prevenção, códigos de conduta, canais de denúncia e responsáveis pelo cumprimento normativo, com a aplicação de sanções em caso de incumprimento.

Dialogar com as instituições da sociedade civil que se dedicam, há anos a trabalhar nestas matérias. Identificar novas tendências, riscos, ameaças; recolher, tratar e produzir com regularidade informação sobre a corrupção e a fraude.

Acompanhar a atividade das organizações internacionais.

O grande objetivo é capacitar o sistema com uma compreensão completa do fenómeno, reunindo dados que permitam definir indicadores de risco, corrigir más práticas e

concentrar a investigação, de forma inteligente e seletiva, nos principais focos de incidência da corrupção.

Para dar corpo a estas missões e para garantir a efetividade de políticas ativas de prevenção da corrupção, a Estratégia aponta para a criação de uma entidade com poderes de iniciativa, controle e sancionamento.

O que temos hoje são ilhas e precisamos de um sistema; de um modo que agregue numa dinâmica e racional e holística o conhecimento, a formação, as necessidades e os meios do sistema.

A repressão é configurada na Estratégia como solução última, como última ratio, o momento reservado à intervenção do direito penal nas sociedades democráticas.

O diagnóstico que fazemos no que se refere a esta específica dimensão, será relativamente consensual e aponta para a necessidade de:

- a) aproximação do início da investigação à data da ocorrência dos factos;
- b) criação de condições que facilitem o esclarecimento do crime, considerando as suas características de opacidade e a existência de pactos de silêncio;
- c) maior celeridade na tramitação processual;
- d) a exigência de maior eficácia e capacidade dissuasora das sanções penais.

É em linha com essas preocupações que a Estratégia se propõe desenvolver o regime de proteção de denunciante estabelecido na Diretiva Whistleblowers estendendo-o aos casos de corrupção; que prevê alterações ao regime de dispensa e atenuação da pena, aplicáveis ao crime de corrupção; que se propõe intervir nas normas do CPP relativas a conexão de processos, favorecendo a cessação da conexão; que prevê a inscrição, no Código de Processo Penal, do instituto dos acordos sobre a pena aplicável ou o agravamento das sanções acessórias aplicáveis aos condenados por crimes de corrupção.

É seguramente sobre todos estes temas que a academia se debruçará ao longo deste ciclo de debates.

Quando colocamos a Estratégia em discussão pública fazemos como que um apelo às armas! O que dizemos é: Venham! vamos sair todos da grande zona de conforto que é o criticismo e vamos construir em conjunto as respostas que tenhamos como mais robustas e idóneas ao enfrentamento de um fenómeno que constitui uma das grandes tragédias das sociedades contemporâneas.

A Estratégia é um documento em construção. Não significa que não parta de escolhas. De opções. Nem seria compreensível que assim não fosse.

Mas é um documento aberto à reflexão; à busca do mais justo dos equilíbrios.

Antes de terminar, permitam-me uma palavra semifinal: uma palavra de reconhecimento aos membros do Grupo de trabalho que conceberam a versão inicial deste instrumento.

A senhora Professora Maria João Antunes que o liderou

ao senhor Conselheiro Carlos Almeida;

ao Senhor Procurador da República Dr. Sérgio Pena, em representação da Procuradoria-Geral da República;

às senhoras Dr.ªs Saudade Nunes e Perpétua Crispin, da Unidade nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária;

aos senhores Prof. Paulo Costa e Dr. António Maia, em representação do Conselho de Prevenção da Corrupção;

ao Dr. Gonçalo Cunha Pires, Inspetor Geral dos Serviços de Justiça;

à senhora Dr.ª Mónica Gomes da Direção-Geral de Política de Justiça

e aos 2 membros mais jovens do meu gabinete, Carolina Behran da Costa e André Fortunato, que tiveram a audácia de se envolver neste projeto e que o acompanham com grande entusiasmo e dedicação.

E a palavra final é obviamente para todos os que nos seguem; os que nos seguem agora e os que nos transmitiram já o seu contributo, agradecendo a todos o sentido de cidadania com que se disponibilizaram para participar neste projeto.