



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

A EVOLUÇÃO DA CRIMINALIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA E O SEU COMBATE

AMADEU GUERRA

DIRETOR DO DCIAP

I. INTRODUÇÃO

As minhas primeiras palavras são de agradecimento pelo convite que me foi dirigido pelo senhor Presidente do Sindicato do Ministério Público.

É para mim uma honra intervir num colóquio subordinado a um tema no qual alguns dos intervenientes – em particular os membros do Observatório de Economia e Gestão da Fraude – se têm evidenciado no aprofundamento e publicação de alguns estudos relevantes.

Uma palavra de apreço para o Senhor Conselheiro Guilherme de Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção da Corrupção.

II. ENQUADRAMENTO DO TEMA

O título que foi proposto para a minha intervenção é bastante abrangente. Dá-me uma certa liberdade para orientar a minha intervenção, mas terei a preocupação em seleccionar alguns tópicos que provoquem o debate.

Embora a nossa lei não tenha definido o conceito de «*criminalidade económico-financeira*», é fundamental caracterizar e delimitar com rigor o seu alcance pois disso depende a aplicação prática de várias regras, nomeadamente:

- *Da atribuição de competências do DCIAP e do Tribunal Central de Instrução Criminal;*
- *Da possibilidade legal de realização de ações de prevenção;*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

- Da aplicação, em sede de inquérito, de um *regime especial de prova e de quebra de segredo profissional*;
- Para *fundamentar a realização de ações encobertas*.

Em primeiro lugar, o conceito de infração económico-financeira não se confunde nem se limita aos crimes que a doutrina tem incluído no universo do designado «direito penal económico».

Por outro lado, existe um consenso no sentido de que as infrações económico-financeiras visam assegurar a tutela de bens jurídicos supra individuais pois, em geral, «estão em causa os interesses relativos à economia em si mesma, enquanto sistema económico, abrangendo interesses relativos à comunidade como um todo».

Pelo menos numa aceção restritiva falamos na criminalidade que envolve comportamentos com relevância criminal com potencialidade para permitir avultados ganhos [ilícitos], violadores, direta ou indiretamente, das normas reguladoras da “ordem económica” e que lesam «bens ou interesses financeiros ou económicos do Estado» ou da União Europeia.

No entanto, o conceito não pode deixar de englobar, igualmente, a vertente da «atividade financeira», nela se incluindo os atos relativos à arrecadação de receitas englobando as infrações fiscais e os atos relativos à previsão e implementação de despesa, em particular no que se refere à atividade do Estado, pelo facto de este se financiar com recursos que são de todos.

III. Evolução da Criminalidade económico-financeira

1. História e caracterização

O modelo clássico do direito penal estava baseado na construção de um quadro normativo unificado, centrado nas instituições estaduais, assentando no



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

princípio da territorialidade da punição, como corolário do exercício da soberania do Estado.

Assistiu-se nos últimos anos – na sequência dos progressos tecnológicos, do desenvolvimento das comunicações e de um novo modelo organizacional das sociedades contemporâneas – a um fenómeno de globalização e internacionalização assente na «mundialização da economia» e na mobilidade das pessoas, com consequências visíveis a vários níveis:

- Na liberdade de circulação de bens, de capitais e a supremacia dos mercados financeiros e bolsistas, a que se alia a desmaterialização das trocas comerciais e financeiras;
- As condutas criminais são planeadas, em termos estratégicos e táticos, com aposta na escolha de profissionais especializados que concebam operações e negócios com aparência de legalidade com o objetivo de obtenção de lucro fácil, fuga ao pagamento de impostos (através da criação de empresas de fachada como veículo para a emissão de faturas de serviços que não foram prestados) com recurso a sociedades sediadas em *off-shores* e com utilização de contas em “paraísos bancários” onde as regras de segredo bancário são muito fechadas ou, até, inacessíveis, e “*Paraísos Fiscais*” onde se garantem benefícios fiscais consideráveis;
- O aproveitamento das novas tecnologias e a expansão dos serviços através da Internet facilitaram a flexibilidade na constituição de novas empresas, a realização de transferências eletrónicas ao segundo, através da «banca *on line*», por simples ordem escrita ou telefónica móvel via satélite, num banco localizado nas ilhas Cayman ou Gibraltar;
- Os mercados financeiros são opacos e facilitam operações em cadeia a enorme velocidade, com utilização de meios difíceis de controlar e propícios ao branqueamento. As operações financeiras não são controláveis. Não porque seja impossível, mas porque o sistema económico as geriu dessa forma;
- As operações ou transações nem sempre estão documentadas, por não haver controlo nem obrigação de registo. Quando são registadas, os suportes



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

destinados ao armazenamento da informação nem sempre estão disponíveis ou são de acesso difícil na medida em que, muitas vezes, estão alojadas em servidores sediados em qualquer local do mundo, fora das instalações onde são realizadas buscas, em ficheiros encriptados, em computadores portáteis ou discos rígidos externos cada vez menores e de grande capacidade.

- O ciberespaço anónimo é um «território vulnerável» e propício à prática de crimes económico-financeiros e, particularmente, ao branqueamento.

Se as entidades de controlo e de investigação criminal têm uma «dimensão nacional» e as fraudes, a economia não registada e o branqueamento de capitais operam numa «dimensão internacional», é muito provável que surjam dificuldades acrescidas na interligação de formas de cooperação necessária e com a eficiência e rapidez que é desejável.

A prova até pode existir, mas está sempre dependente da cooperação e empenho ao nível das entidades encarregadas de cooperação judiciária internacional.

A mundialização planificada permite uma movimentação com diferentes planos: (1)faz-se fraude fiscal com preços de transferência que aparentemente não o são; (2)desdobram-se empresas em várias, algumas das quais são empresas fantasma, atuando em diversos países e setores.

A utilização destes meios que visam encobrir ou dificultar a investigação criminal, aliado às fragilidades de controlo, leva alguns a considerar 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». Há quem defenda, por isso, que os sistemas formais de controlo são, manifestamente, pesados e de difícil adaptação ou adequação às novas realidades.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

Em face destas circunstâncias a União Europeia e várias organizações internacionais têm vindo a apostar num «espaço penal europeu» e «internacional», com a criação de instrumentos jurídicos vinculantes, regras comuns e Recomendações, que contribuam para a adoção de legislação interna e, particularmente no domínio das atividades económicas propícias à prática de crimes económico-financeiros, à imposição de legislação quadro que deve ser transposta.

A par da legislação – em particular na União Europeia – tem vindo a ser criado um «espaço judiciário penal comum» e mecanismos de cooperação judiciária e policial que permitam uma mais eficaz recolha de prova, troca de informações e de experiências entre os países quer ao nível dos magistrados quer ao nível dos órgãos de polícia criminal (v.g. Eurojust, Rede Judiciária Europeia, OLAF, Europol).

2. Da perceção da corrupção à realidade

1. Analisados que foram, de manhã, os aspetos relevantes no que diz respeito à economia não registada, queria centrar a minha intervenção na análise e reflexão relativa à prevenção, investigação e combate à corrupção.

À semelhança do que acontece com a generalidade dos crimes económico-financeiros, a corrupção causa danos económicos, reduz o investimento privado e, como tem sido reconhecido, “ameaça a igualdade das empresas, atrai investimento nefasto, compromete o desenvolvimento económico” e causa prejuízos significativos ao Estado, inflaciona as obras públicas, cria distorções na concorrência em prejuízo das empresas que não beneficiam dos “favores” e afeta a competitividade.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

2. Em Dezembro de 2013 a Transparência Internacional divulgou o índice de perceção da corrupção de 177 países e constatou que Portugal tinha estabilizado na 33.^a. Tal perceção não tem tido um aumento significativo ao longo dos anos na medida em que Portugal se posicionava em 2004 na 27.^a posição em relação aos países avaliados e atingiu a 35.^a posição em 2009.

Esta análise levanta o problema de saber quais são os mecanismos para mensurar a corrupção.

Entendemos que a única vantagem deste índice de perceção da corrupção é a de permitir relacionar os países entre si, numa mesma escala e de acordo com os mesmos critérios. É importante sublinhar que tais números não passam de uma perceção.

Não podemos deixar de constatar que o índice de perceção é influenciado pelas narrativas mediáticas que envolvem destacadas figuras públicas e, em algumas circunstâncias, pela perceção que os cidadãos têm em relação à classe política e ao desempenho dos tribunais na investigação e no julgamento destes casos. O tratamento pelos “*media*” é importante – porque dá a conhecer o fenómeno e abre espaço de discussão sobre esta realidade – mas não podemos deixar de reconhecer que a perceção que se tem não corresponderá à realidade efetiva do fenómeno.

- Quando, hoje, se discute a corrupção, não se está a falar do crime de corrupção tipificado no Código Penal.
- Em algumas queixas que nos são apresentadas na Plataforma de denúncias verifica-se que se fala, em determinadas circunstâncias, em atos de corrupção para qualificar algumas condutas que nem sequer têm relevância criminal.
- Para essa perceção contribui também – de algum modo – o facto de não serem conhecidas estatísticas rigorosas globais, a nível nacional, que



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

permitam, pelo menos, contabilizar, de forma uniforme e exata, a medição da realidade participada e investigada, das acusações e condenações proferidas.

Por isso, o Ministério Público deve fazer um esforço coordenado para conseguir coligir informação estatística e sistematizar essa informação, a qual deve ser analisada internamente, divulgada e disponibilizada a peritos interessados em investigar o fenómeno, com vista a fazer um diagnóstico mais rigoroso e que, pensamos, fica muito aquém da perceção que se tem do fenómeno.

O DCIAP está disponível e vai fazer a sua parte sendo que já estão em curso, para concretização no corrente ano, a adoção de medidas concretas que irão contribuir para a obtenção de melhores e mais rigorosas estatísticas, uma maior especialização dos magistrados e um reforço do diálogo e da coordenação em relação a este (e outro) tipo de criminalidade, cuja coordenação lhe compete.

IV – UM PLANO ESTRATÉGICO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

1. Um Plano do Ministério Público

1. Consideramos que a prevenção e investigação da corrupção passa pela aposta séria num Plano que defina uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção.

Tal Plano passa, desde logo, pelo envolvimento dos magistrados do Ministério Público que, funcionalmente, se dedicam à prevenção e investigação criminal – em particular os magistrados do DCIAP e dos DIAP's – e o apoio incentivador da Senhora Procuradora-Geral da República que, aliás, já manifestou o seu entusiasmo em relação a este desiderato.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

A estratégia a delinear deve contar, simultaneamente, com a participação e envolvimento dos magistrados de outras jurisdições, em particular do Tribunal de Contas (na área específica da contratação pública), da jurisdição administrativa (na área da contratação pública, urbanismo e interesses difusos), bem como do Tribunal Constitucional (nos domínios do controlo das declarações de rendimentos dos titulares de cargos públicos e políticos).

2. Ao nível da prevenção e investigação criminal importa explorar e aprofundar os mais variados meios de que nos podemos socorrer quer ao nível dos instrumentos internacionais que ratificámos quer da legislação interna ordinária que já consagra a adoção de medidas de combate à criminalidade organizada, nomeadamente através de mecanismos eficazes de recolha de prova, de proteção de denunciante e testemunhas e de perda de bens.

No seio do Ministério Público – em particular entre o DCIAP e os DIAP's – devem institucionalizar-se metodologias expeditas e regulares de troca de experiências, com o objetivo de criar e aperfeiçoar, em cooperação com a Polícia Judiciária, as melhores práticas que conduzam a uma investigação célere e eficaz do inquérito. Por outro lado, devem ser analisadas com especial atenção as boas práticas, recomendações e críticas das organizações internacionais que se pronunciaram sobre a situação de Portugal, fazendo-lhe chegar a estratégia delineada e comentários explicativos, se for o caso, em relação a críticas injustificadas.

No âmbito dos poderes legais conferidos ao DCIAP nos domínios da Prevenção, Coordenação e direção do inquérito entendemos que o DCIAP deve assumir o seu papel de coordenação em novos moldes, definidos no documento «Nova Estrutura do DCIAP»¹ e no «Plano de Atividades para 2014»².

⁽¹⁾ Disponível in http://dciap.pgr.pt/textos/NOVA_ESTRUTURA_DCIA_Pag_Internet.pdf

⁽²⁾ Disponível in http://dciap.pgr.pt/textos/Plano_actividades_2014_Pag_INTERNET.pdf



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

2. Instrumentos legislativos

1. Ao nível dos *instrumentos de direito Internacional* merecem especial atenção os seguintes:

I. *Convenção Contra a Corrupção das Nações Unidas* (adotada em Mérida em 31 de Outubro de 2003);

II. *Convenção da OCDE sobre luta contra a Corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais*, conhecida como Convenção a OCDE;

III. *A Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa*;

IV. *A Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados-Membros da União Europeia*

V. *A Convenção da União Europeia relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades*

Uma referência aos vários relatórios que fizeram a avaliação do desempenho de Portugal no domínio da produção legislativa e da sua atuação em matéria da prevenção e investigação do crime de corrupção:

- Em Outubro de 2013 o Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) produziu um relatório no qual convidava Portugal a submeter um documento sobre as medidas tomadas para assegurar a adoção das recomendações não cumpridas suficientemente, antes de 31 de julho de 2014.

- A OCDE produziu, igualmente, algumas Recomendações sobre a execução e aplicação em Portugal da Convenção relativa à luta contra a Corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais;

- Já no decurso do corrente ano foi publicado o «Relatório Anticorrupção da União Europeia» relativo a Portugal.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

Está em curso no Parlamento a aprovação do Projeto de Lei n.º 453/XII/3.^a destinado a adotar as recomendações dirigidas a Portugal no contexto da aplicação da Convenção contra a Corrupção, das Nações Unidas, das recomendações do GRECO e da OCDE.

2. Ao nível da legislação interna importa evidenciar as normas jurídicas e diplomas fundamentais que são relevantes no domínio da prevenção, investigação e punição dos crimes de corrupção e crimes conexos:

- i. Adoção de medidas de combate à criminalidade económico-financeira – Lei n.º 36/94, de 29 de setembro;
- ii. Adoção de medidas de “*direito premial*” (art. 8.º da Lei 36/94 e 5.º para os crimes previstos na Lei n.º 20/2008, de 21 de Abril);
- iii. Suspensão provisória do processo no crime de corrupção ativa em razão da colaboração do arguido na denúncia do crime ou da cooperação para a descoberta da verdade (art. 9.º da Lei n.º 36/94);
- iv. Dispensa de pena em relação aos crimes previstos na Lei n.º 20/2008;
- v. Regime especial de recolha de prova (ao nível da quebra de segredos profissionais e de registo de som e imagem sem o consentimento do visado) e de perda de bens (Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro);
- vi. Técnicas especiais de investigação com recurso a ações encobertas (Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto);
- vii. Regime de proteção de testemunhas – *reserva do conhecimento da sua identidade* – para os crimes de corrupção e administração danosa que cause prejuízo superior a 10 000 unidades de conta (art. 16.º da Lei n.º 93/99, de 14 de julho),
- viii. Garantias para os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do setor empresarial do Estado que denunciem infrações relativas a estes crimes (artigo 4.º da Lei n.º 19/2008);
- ix. Base de dados de contas bancárias (Lei n.º 36/2010, de 2 de setembro);



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

- x. Alargado para a prescrição do procedimento criminal neste tipo de criminalidade (artigo 118.º do CPPenal);
- xi. Utilização, em julgamento, de um novo regime de produção de prova e de reprodução ou leitura de declarações do arguido, nos termos dos artigos 356.º e 357.º do Código Processo Penal;
- xii. Instrumentos e meios mais eficazes em relação à perda de bens ou instrumentos que sejam considerados como produto ou vantagem do crime:
 - a) Foi estabelecido um regime estruturado e congruente, em relação à perda ampliada e produtos que possam presumir-se resultantes de atividade criminosa [artigo 7.º a 12.º da Lei 5/2002 e 111.º do Código Penal];
 - b) Foi criado e estabelecida a competência do Gabinete de Recuperação de Ativos (Lei n.º 45/2011, de 24 de Junho);
 - c) Foi criado, junto do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), o Gabinete de Administração de Bens (art. 10.º a 18.º da Lei n.º 45/2011 e art. 9.º da Portaria n.º 391/2012, de 29 de novembro);
- xiii. Qualquer pessoa pode constituir-se como assistente em processos respeitantes a vários tipos de crimes, nomeadamente em relação aos crimes de corrupção e crimes conexos (art. 68.º n.º 1 al. e) do CPP);
- xiv. Foram aperfeiçoadas e introduzidas incriminações, afinados conceitos, tipificados novos crimes através de alterações ao Código Penal ou de legislação avulsa:
 - 1) Foi alargado o conceito de «funcionário» (artigo 386.º);
 - 2) Tipificados, em legislação especial, crimes cometidos por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 34/87, de 16 de julho);
 - 3) Criado o novo regime penal da *corrupção com prejuízo do comércio internacional* e no *setor privado* (Lei n.º 20/2008, de 21 de abril);
 - 4) Foi consagrada a responsabilidade penal das pessoas coletivas (art. 11.º do Código Penal);



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

3. Com base neste manancial de legislação e dos mecanismos e instrumentos nela previstos, podemos estabelecer uma *estratégica integrada* de prevenção e combate à corrupção e crimes conexos.

Essa estratégia tem que ser flexível e com capacidade para, no decurso da sua execução, ser feita uma análise da eficácia das medidas tomadas uma vez que não existem soluções universais de combate e cada país tem as suas especificidades. Por isso mesmo, nem sempre os modelos pensados pelas instituições de avaliação são aplicáveis – da mesma forma e em toda a sua amplitude – a todos os países na medida em que há aspetos culturais e específicos da forma de funcionamento e organização administrativa que dificultam a própria capacidade de intervenção ao nível da fiscalização da atuação dos agentes administrativos.

4. Neste contexto, é fundamental ter a capacidade para antecipar o despontar dos fenómenos criminais em certas áreas específicas e criar as condições para que os órgãos formais de controlo tenham uma predisposição de antecipação aos fenómenos criminais e apostem, ao contrário do que tem acontecido, na prevenção e na investigação dos crimes no momento em que o mesmo ainda está a ser praticado. Permite-se, desta forma, o recurso a outros meios de prova mais eficazes que, normalmente, não são utilizados na medida em que – na generalidade dos casos investigados – a investigação só se inicia depois da consumação dos factos ou, mesmo, muito tempo depois.

Esta antecipação pode ser melhorada se for estabelecida uma cooperação mais estreita entre as instâncias formais de controlo encarregadas da prevenção e investigação e as inspeções que fiscalizam a atuação e os procedimentos dos agentes no setor administrativo do Estado, que devem ser especialmente sensibilizados para uma «denúncia precoce» ou “sinalização” de suspeitas de corrupção.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

Esta «sinalização» visa antecipar a instauração do inquérito e o desenvolvimento da investigação enquanto decorre a prática dos atos criminais.

Estamos conscientes de que a aposta na prevenção implica o redirecionar dos meios e da definição das estratégias de atuação ao nível do DCIAP e da Polícia Judiciária.

Por outro lado, este previsível aumento de denúncias deve merecer uma atenção particular que passa por uma reflexão que contribua para evitar a instauração de um número desmesurado de averiguações preventivas que comprometa a nossa capacidade de resposta.

Perante esta preocupação, é interessante a reflexão feita por Jorge Bravo que sugere o “estabelecimento de um sistema de notação qualitativa da notícia do crime por níveis, em função da natureza da fonte de informação, da gravidade do conteúdo e do grau de probabilidade de confirmação do mesmo”.

5. Por outro lado, ainda em matéria de prevenção da corrupção afigura-se-nos que devemos estar atentos a alguns “*indicadores de corrupção*”, dando particular atenção à deteção de práticas ou comportamentos com as seguintes características:

- Pagamentos não usuais, ou relativamente aos quais se exige urgência não justificada, ou feitos antes da data prevista;
- Pagamentos feitos através de países ou entidades diversas das que forneceram os bens ou serviços;
- Percentagens de comissão anormalmente altas;
- Adoção de decisões inesperadas ou não fundamentadas;
- Aprovação de operações ou negócios que não são favoráveis ao organismo a que o agente pertence ou que envolvem um substancial prejuízo para o interesse público;



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

- Preferência injustificada por determinadas empresas ou agentes no âmbito da contratação (v.g. nas situações de ajuste direto por convite de uma ou mais entidades);
- Realização de modificações legislativas para viabilizar determinadas cláusulas contratuais (dispensa de determinadas exigências legais estabelecidas, aumento do prazo de concessões);
- Não documentação de reuniões ou de decisões relativas a determinadas operações, bem como falta de transparência nos respectivos procedimentos.

Por isso, é fundamental desenvolver – em cooperação com o Conselho de Prevenção da Corrupção e com as instâncias de fiscalização administrativa – iniciativas concretas que permitam fazer o diagnóstico dos riscos de corrupção. Em particular, pensamos que, em função desses critérios, poderiam vir a ser selecionadas situações como as parcerias público-privadas, as privatizações, toda a área da contratação pública, com especial incidência nas aquisições de bens e serviços de maior impacto económico e as situações em que se recorre, sistematicamente, ao ajuste direto.

Esta estratégia comporta para o DCIAP alguns desafios que devem ser clarificados:

- O crime de corrupção é, por natureza, um crime «sem vítima» e a vantagem patrimonial (ou não patrimonial) raramente se encontra documentada e os proveitos do crime são, normalmente, dissimulados quer pela via do branqueamento quer pela sua colocação na titularidade de pessoas ou entidades terceiras;
- Sendo a criminalidade económico financeira de difícil investigação (porque o recebimento de vantagens raramente se encontram documentados), não se podem comparar os resultados da investigação deste tipo de criminalidade com os «crimes de rua» ou com alguns inquéritos que, apesar de terem significativa e complexa documentação que precisa de ser analisada, contêm suportes



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

documentais onde – após anos de estudo, diligências e perícias – é possível encontrar (porque está documentada) a prova da imputação do crime ou do prejuízo para o Estado.

– O tempo despendido neste tipo de inquéritos implica a afetação de recursos substanciais, e por muito tempo, mas não é por esse facto que deixaremos de investigar esses inquéritos.

V. UMA ESTRATÉGIA COOPERAÇÃO E DE APROVEITAMENTO DE MEIOS

1. A definição de uma estratégia integrada – necessariamente estruturada, fundamentada e suportada em documento do enquadramento – passa pela elaboração de um documento de base que desencadeie uma discussão interna, na forma que a Exm.^a Procuradora-Geral da República vier a determinar. Da parte do DCIAP estamos disponíveis para liderar ou participar neste desafio e, em estreita cooperação e diálogo com os DIAP's ou com as Procuradorias-Gerais Distritais, iniciarmos, em conjunto, um “longo caminho” que não pode deixar de ser percorrido.

Para percorrermos esse caminho temos que explorar todas as potencialidade que o atual quadro legislativo coloca ao serviço da prevenção e investigação criminal.

Alguns exemplos:

- O Ministério Público deve assumir a efetiva direção do inquérito e, por isso, tem a responsabilidade pelo “impulso” da investigação. É fundamental, sempre salvaguardando a autonomia técnica e tática do OPC, escolher o momento certo para a obtenção dos meios de prova mais adequados à situação, o recurso às ações encobertas e a



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

intervenção do Gabinete de Recuperação de Ativos, bem como a recolha de prova testemunhal ou declarações do arguido.

- Devem ser Incentivadas as denúncias de corrupção e encontradas formas de publicitar as garantias dos denunciantes e proporcionar a utilização do regime de proteção de testemunhas.
- O recurso às ações encobertas, para além serem um meio de recolha de prova que pode ser muito eficaz, apresenta-se, igualmente, como um meio altamente dissuasivo.
- Partindo das estruturas atualmente existente torna-se necessário aprofundar a natureza e tipo de formação especializada que deve ser fornecida aos magistrados. É imprescindível harmonizar as ações de formação com a disponibilização de meios técnicos, quer ao nível de perícias quer ao nível de assessoria técnica⁽³⁾. Entendo que, por mais formação que seja dada e por mais esforços que os magistrados façam para aprofundar os seus conhecimentos em áreas específicas – muitas vezes à custa de grandes sacrifícios pessoais e financeiros sem qualquer compensação – a formação nem sempre dispensa a designação de peritos especializados ou assessorias técnicas.
- É sabido que, mesmo na fase do inquérito, a atuação do Ministério Público tem permitido a obtenção de uma receita significativa para os cofres do Estado no âmbito de fraudes fiscais. Na área dos crimes que geram grandes proventos económicos é importante a apreensão e a perda de vantagens decorrentes dessas atividades criminosas na medida em que o sistema repressivo penal português tem mostrado, nesse domínio, algumas deficiências. Este aspeto não pode ser negligenciado na medida em que a privação dos lucros derivados da

⁽³⁾ No 2.º Encontro da Rede de Procuradores contra a Corrupção foi sinalizada a insuficiência de peritos, assessores, consultores e a falta de ferramentas específicas disponíveis para dar resposta, em tempo adequado, em áreas de conhecimento fundamentais para este tipo de criminalidade. Nesse contexto foi proposta (1) a concretização da previsão legal da existência de gabinetes de assessoria técnica ao MP e aos Tribunais; (2) o reforço da operacionalidade do NAT; (3) um enquadramento legal adequado e compreensivo que permita satisfazer os encargos com perícias complexas; (4) a aquisição de ferramentas de tratamento de informação recolhida em ambiente digital.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

atuação criminosa terá, porventura, maior poder dissuasor do que a restrição da liberdade pessoal.

A propósito deste tema podemos fazer uma incursão pelo universo dos processos que integram a «Operação Furacão». Para se ter uma ideia da sua extensão e complexidade justifica que sejam fornecidos alguns elementos:

- Os procedimentos de recuperação traduziram-se na exigência da regularização da situação tributária, quer pela via do pagamento direto perante a Administração Fiscal, quer através da fixação de injunções para pagamento direto no processo-crime, em montante correspondente ao do prejuízo apurado para o Estado, já em sede da decisão de suspensão provisória do processo.

- Tais procedimentos conduziram a que tenham sido realizados pagamentos, por qualquer das vias supra referidas, que atingem o montante de cerca de 160 milhões de euros.

- Dentro desse montante total encontram-se os seguintes montantes recuperados e pagos para a esfera do Estado, nos dois últimos anos:

- 12,2 milhões de euros em 2012;

- 12,1 milhões de euros em 2013.

- Na sequência do Regime Excecional de Regularização de Dívidas (operado pelo Decreto-lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro), mostram-se já acordados pagamentos de regularização que ultrapassam os cinco milhões de euros, tendo já sido recuperados cerca de 2.365.000,00€ em 2014.

- Tais pagamentos corresponderam ao encerramento, por regularização da situação em sede do prejuízo do Estado e pela aplicação da medida de suspensão provisória, de 90 Processos autónomos que abrangem mais de 300 arguidos, entre pessoas singulares (181) e coletivas (135).



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

5. UMA BREVE ABORDAGEM EM RELAÇÃO À ATIVIDADE DO DCIAP

1. Uma nova Estrutura do DCIAP

1. O modelo em que assenta a nova Estrutura do DCIAP aposta numa maior especialização, numa maior transparência em relação à distribuição, na possibilidade de ser estabelecida uma maior cooperação e complementaridade no interior das Equipas. A criação de Equipas especializadas – em particular no domínio do Crime Económico-Financeiro – irá estimular uma maior cooperação entre os magistrados que as integram, entre eles e os OPC's, permitirá desenvolver e definir estratégias integradas de cooperação com os DIAP's, para a delimitação e especificação de objetivos concretos e, espera-se, para um melhor planeamento, aproveitamento e utilização dos recursos disponíveis.

É fundamental alterar, em absoluto, a forma como tem vindo a ser assegurada a Coordenação da investigação criminal, dotando o DCIAP de uma aplicação informática que crie as «ferramentas» adequadas a sistematizar a informação recebida. A operacionalização da coordenação passa, também, pela designação de um Procurador que, coadjuvando o Diretor do DCIAP, fique incumbido de assegurar a coordenação em relação à criminalidade económico-financeira.

2. Modelo de Estrutura do DCIAP:

- Criação de 2 equipas especializadas – *Equipa do Crime Violento e Equipa do Crime Económico-Financeiro*;
- À *Equipa do Crime Violento* (que engloba o crime de Tráfico de Drogas) ficam afetos 4 Procuradores da República e 1 Procurador-adjunto.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

- *A Equipa do Crime Económico-Financeiro integrará 3 Grupos, a saber:*
Grupo 1 – CRIMES FISCAIS, ADUANEIROS E FALÊNCIAS
Grupo 2 – CRIMES DE BURLA FORA DO SISTEMA FINANCEIRO
Grupo 3 – CRIMES NO SETOR FINANCEIRO, CONTRATAÇÃO PÚBLICA E CORRUPÇÃO

Ficarão afetos a cada um dos Grupos os seguintes magistrados:

Grupo 1 – 5 Procuradores da República e 2 Procuradores-adjuntos;

Grupo 2 – 3 Procuradores da República e 2 Procuradores-adjuntos;

Grupo 3 – 7 Procuradores da República e 2 Procuradores-adjuntos.

Pretende-se, com esta nova estrutura, apostar na especialização e criar as condições para obter maiores ganhos ao nível da eficácia e do desempenho.

2. Alguns dados estatísticos do DCIAP

2.1. Inquéritos

INQUÉRITOS - 2013

Vindos de 2012	Entrados em 2013	Acusados	Acusados/coletivo	Arquivados	Findos outros motivos	Pendentes DEZ 2013 S/ suspensos
620	435	64	41(*)	155	241	495(**)

(*) *As 41 acusações em coletivo correspondem a 366 inquéritos acusados.*

(**) *Incluindo inquéritos suspensos - 537*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

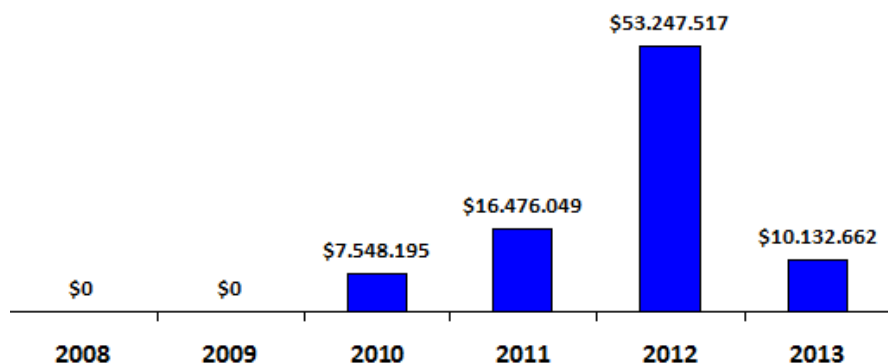
2.2. Procedimentos de prevenção de branqueamento

2013

Comunicações	Suspensões	Processos-Crime Instaurados	Procedimentos Arquivados
2853	39	46(*)	769

(*) 38 suspensões de operações bancárias. Os restantes (8) por certidão

Montantes abrangidos pelas decisões de Suspensão – USD

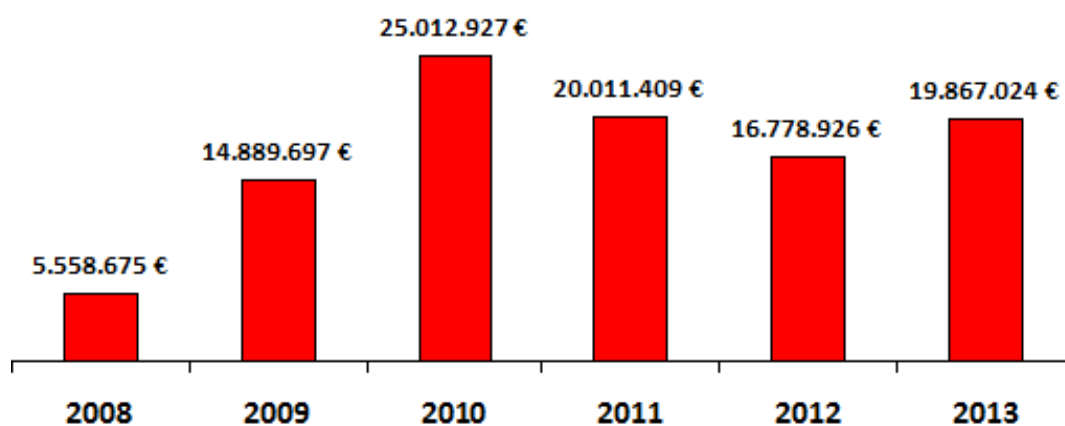




PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

Montantes abrangidos pelas decisões de Suspensão - EUR



DADOS RELATIVOS A CRIMES PRECEDENTES DE BRANQUEAMENTO DESDE 2004



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

