

## O MINISTÉRIO PÚBLICO E A GESTÃO DE PROCESSOS NA CORRUPÇÃO<sup>1</sup>

*PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND CASE MANAGEMENT IN CORRUPTION*

José Mouraz Lopes

Juiz Conselheiro. Mestre e doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

### RESUMO

No presente artigo, pretende-se discutir o problema da eficácia de investigação dos crimes de corrupção, como fenómeno amplo, complexo e global, por meio do papel da Magistratura do Ministério Público, efetuando uma triangulação entre três tópicos, quais sejam, o Ministério Público, a corrupção e a gestão processual, de modo a que seja respeitado o princípio da decisão judicial proferida num prazo razoável.

**PALAVRAS-CHAVE:** Investigação Criminal. Ministério Público. Corrupção. Prazo Razoável.

### ABSTRACT

This article aims to discuss the problem of the effectiveness of the investigation of corruption crimes, as a broad, complex and global phenomenon, through the role of the Public Prosecutor's Office, making a triangulation between three topics, namely, the Public Prosecutor's Office, corruption and procedural management, so that the principle of the judicial decision rendered in a reasonable time is respected.

**KEYWORDS:** Criminal Investigation. Public Prosecutor's Office. Corruption. Reasonable Time.

Num primeiro tópico, importa enfatizar a relevância do Ministério Público como uma magistratura, titular da ação penal, sustentada numa dimensão constitucional, hoje com uma relevância transnacional inequívoca, a nível europeu que juridicamente a tem de modular.

1 O texto sustenta-se numa intervenção efetuada pelo autor, na Conferência «O futuro do Ministério Público», na Universidade Católica, Faculdade de Direito/Escola de Lisboa e no Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, em 4 de fevereiro de 2021.

Na ordem jurídica portuguesa, como enquadramento sobre a relevância das funções e o papel do Ministério Público, sobretudo na sua dimensão de responsável pela fase de investigação criminal no processo penal («dono do inquérito»), importa (re)afirmar o que escrevi, em 2017<sup>2</sup>, sobre o que entendo serem as três alterações substanciais essenciais sobre o que efetivamente mudou na justiça em Portugal após a Revolução, de 1974, e, sobretudo, o que, independentemente de algumas microcirurgias reparatórias, não deve permitir qualquer retorno.

Assim, em primeiro lugar, a consagração, de pleno direito, da autonomia do Ministério Público; em segundo lugar, o novo sistema de acesso e formação de magistrados; em terceiro lugar, a criação do Tribunal Constitucional (TC).

Como então referi, «é hoje absolutamente inequívoco que um sistema de justiça independente, livre e que conforme uma efetiva separação de poderes, pressupõe um Ministério Público dotado de um grau de autonomia suficientemente poderoso para que o exercício da ação penal não se traduza numa «aparência» de exercício, mas também que a legalidade seja efetivamente controlada em todas as suas dimensões (...). Ainda que as “irritações” que a dimensão do exercício da ação penal possa causar, por vezes sustentada em razões com uma certa dose de justificação, a relevância da autonomia não pode travar um caminho de defesa da legalidade e de igualdade que apenas beneficia o exercício de uma cidadania responsável que deve caber ao Ministério Público».

Sublinhe-se que no Código de Processo Penal (CPP) português, aprovado pelo Decreto-Lei nº 78, de 17 de fevereiro de 1987, foi estabelecida uma fase processual substancialmente investigatória de responsabilidade do Ministério Público, a qual conduzirá necessariamente a uma acusação ou a um arquivamento, concretizando um dos instrumentos fundamentais do novo paradigma processual. Ainda que acompanhando a estrutura definida no Código de Processo Penal italiano, o modelo criado pelo legislador português antecipou um modelo que veio a ser adotado por outros, no sentido de atribuir a uma magistratura autónoma a assunção da responsabilidade, não só do exercício da ação penal, como também da coordenação da investigação criminal<sup>3</sup>.

Sendo, como é, o Ministério Público, o titular da ação penal e, simultaneamente, com expressa tipificação normativa no Código de Processo Penal<sup>4</sup>, a entidade a quem

2 *40 anos de Políticas de Justiça em Portugal*, org. Maria de Lurdes Rodrigues et al., Almedina, Coimbra, 2017, pp 991-994.

3 O CPPit que entrou em vigor em 24 de outubro de 1989, sustentado na legge-delegata 16 febbraio 1987 n. 81, que estabeleceu então em 105 diretivas os princípios conformadores do que haveria de ser o novo código, sendo, por isso, evidente a mesma matriz “genética” originária dos dois diplomas.

4 Cf. artigo 263º do CPP.

cabe a direção do inquérito, ainda que assistido pelos órgãos de polícia criminal, deve sublinhar-se à dimensão processual que nesse sentido o conforma, nomeadamente com a noção de “autoridade judiciária”. Ou seja, «o Ministério Público foi assumido pelo legislador como «entidade extrínseca ao Tribunal na sua autonomia processual de ação, mas a ele ligado por razões de verdadeira complementaridade funcional», sendo-lhe atribuídas as competências legais necessárias ao exercício da titularidade (constitucional) da ação penal. Por isso é autoridade judiciária»<sup>5</sup>.

Como refere o Tribunal Constitucional, o legislador, ao conformar o Ministério Público (MP) «como órgão a quem “compete exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”, ao dotá-lo, tendo em conta uma tal funcionalidade constitucional, de autonomia e de estatuto próprio, e ao estabelecer que essa ação penal tenha de ser levada a cabo num processo criminal que tem de assegurar todas as garantias de defesa e de estrutura acusatória, a Constituição configurou-o como um verdadeiro “órgão de justiça”».

Importa, no entanto, sublinhar a «adaptação» aos tempos atuais do que se tem de entender por «autoridade judiciária», como conceito autónomo, nomeadamente em função do alargamento, inevitável, da dimensão europeia subjacente quer à investigação criminal, após o Tratado de Lisboa, por via da cooperação internacional em matéria penal, quer mais recentemente por via dos poderes próprios da nova Procuradoria Europeia<sup>6</sup> e da sua articulação com as Procuradorias nacionais.

Recorde-se que, no domínio europeu, estão em causa instituições encarregues de pôr em prática os instrumentos normativos disponibilizados pela União Europeia, no âmbito e para os efeitos daquela cooperação penal em matéria penal, assim permitindo o efetivar o princípio do reconhecimento mútuo em matéria penal.

E aqui claramente com um vínculo direto às competências na área da investigação da criminalidade económica e financeira e à corrupção, conhecida a dimensão transnacional que percorre toda a criminalidade dessa natureza.

Por isso, será absolutamente relevante ter presente a noção que vem sendo densificada de autoridade judiciária pelo Tribunal de Justiça da União, a propósito da aplicação de instrumentos jurídicos tão relevantes como o Mandado de Detenção Europeu.

5 José Mouraz Lopes, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal, Tomo I*, Almedina, Coimbra, 2019 p. 151.

6 A Procuradoria Europeia foi instituída pelo REGULAMENTO (UE) 2017/1939 DO CONSELHO de 12 de outubro de 2017, que deu execução a uma cooperação reforçada estabelecida no Tratado de Lisboa e iniciou formalmente as suas funções em 1 de junho de 2021 - cf- <https://www.eppo.europa.eu>

O Tribunal de Justiça tem afirmado princípios estruturais que permitem identificar o que deve ser uma autoridade judiciária no âmbito do princípio da divisão e separação de poderes e a sua relevância no âmbito da justiça criminal, constituindo um conceito autónomo do direito da União (ac. Poltorak, C 452/16 PPU, de 10 de novembro de 2016, e ac., Kovalkovas, C 477/16 PPU, de 10 de novembro de 2016).

Relevante, e diria mesmo, muito relevante, será a afirmação, segundo o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), do sentido e o alcance do conceito de autoridade judiciária não poder ser deixado à apreciação de cada Estado-membro. Assim, no que respeita ao Ministério Público, o Tribunal de Justiça da União Europeia sublinha que se deve considerar como autoridade, uma vez que tem competência, no âmbito do processo penal, para instaurar uma ação penal contra uma pessoa suspeita de ter cometido uma infração penal, para que seja demandada num órgão jurisdicional e participar da administração da justiça do Estado. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça da União Europeia (ac. OG, C 508/18 e PI C 82/19 PPU, de 27 de maio de 2019, § 73), veio exigir que o Ministério Público, para ser autoridade judiciária, deve estar em condições de exercer essa função de forma objetiva, sem correr o risco de que o seu poder decisório seja objeto de ordens ou de instruções externas, nomeadamente da parte do poder executivo.

E aqui sublinharia exatamente o primeiro grande vértice da intervenção em função do futuro do Ministério Público.

Há, hoje, uma inevitabilidade clara, jurisprudencialmente densificada, e não apenas meramente legislativa, sobre a exigência da organização interna de o Ministério Público não colidir com aqueles princípios estruturais, nomeadamente os princípios da independência e autonomia, especificamente na investigação criminal.

O que comporta problemas novos com reflexos práticos absolutamente relevantes em algumas áreas, concretamente no domínio da cooperação internacional em matéria penal e especificamente no âmbito da cooperação penal no âmbito da União Europeia. Tudo isso com especial incidência no domínio dos poderes de investigação criminal envolvendo criminalidade económica e financeira, como a corrupção, no âmbito europeu.

O segundo tópico tem a ver com a questão da investigação da corrupção, assumida no sentido amplo que venho há muito defendendo<sup>7</sup>, nomeadamente um conceito proteiforme de corrupção, como o mais adequado no entendimento de uma dimensão operativa, nomeadamente processual que possa enfrentar as várias dimensões do problema. A abrangência desse conceito comporta um conjunto alargado de crimes

---

7 Sobre o conceito, José Mouraz Lopes, *Corrupção. O labirinto do Minotauro*, Almedina, Coimbra, 2020. p. 25 e ss.

diversificados, mas também um outro conjunto de patologias não necessariamente de natureza criminal que, pela sua ostensiva gravidade, põem em causa o que se entende por «boa governação».

Trata-se de um conceito criminologicamente sustentado, com referência a suportes legais de natureza processual penal, ainda que apenas em parte, no conceito de «criminalidade organizada» a que se alude na alínea m) do artigo 1º do Código de Processo Penal ou nos vários «catálogos» que admitem meios de obtenção de provas especiais, como é o caso da Lei nº 101, de 25 de agosto de 2001 (Regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e Investigação criminal) e da Lei nº 5, de 11 de janeiro de 2002 (Regime especial de recolha de prova, quebra de segredo profissional e perda de bens a favor do Estado).

Sabemos que a opacidade, a complexidade, a técnica e sobretudo o profissionalismo jurídico são condições ou requisitos estruturais que, hoje, conformam a atividade criminosa envolvendo aqueles tipos de criminalidade. Não é possível realizar transações financeiras internacionais, participar em negócios jurídicos que envolvem complexas engenharias financeiras ou utilizar cumulativamente, como se fossem matriscoas, as pessoas coletivas, nomeadamente sociedades, para fazer circulação de bens e patrimónios em espaços geográficos, como os *offshores*, sem dominar juridicamente os sistemas legais transnacionais e internacionais. Sublinha-se, igualmente, o funcionamento dos sistemas de *compliance* de muitas empresas de natureza financeira, cuja utilização é, não raras vezes, desvirtuada da sua razão essencial – de prevenção de comportamentos ilícitos – para, ao contrário, servirem como forma de ocultar e dificultar a obtenção de provas por parte das autoridades<sup>8</sup>.

Como consequência de tais condicionantes na investigação, esses tipos de crimes assumem especial relevância em duas dimensões.

Por um lado, uma especificidade no domínio da organização interna do Ministério Público, em que se dê especial relevância às exigências particulares das matérias fluidas, tecnicamente exigentes e sobretudo complexas que envolvem aquela criminalidade e como se deve intervir quer na investigação, quer sobretudo na coordenação dessa investigação, em que o Ministério Público deve ter um papel central. Ainda nessa dimensão, a constatação da multiplicidade de fontes impõe uma efetiva disponibilidade para criar mecanismos de recolha de informações perante outras instituições, bem como troca de experiências e aprofundamento permanente de conhecimentos para quem está na ação. Por isso, a formação exigente dos magistrados nessa matéria e a assessoria técnica são essenciais.

8 Cf. nesse sentido, de forma inequívoca Frederico Lacerda Costa Pinto in «Crimes no Sistema Financeiro: o mapa legal e a adequação da tutela penal» in AA.VV, *Infrações Económicas e Financeiras, Estudos de Criminologia e Direito*, Coimbra Editora, 2014, p487.

Por outro lado, dum ponto de vista metodológico, no interior da organização, assumem especial relevância a definição de estratégias processuais e a adoção de metodologias de atuação, bem como a articulação entre a fase de investigação, em que se vai construindo a «hipótese acusatória», a fase de controlo que é a instrução e a fase de julgamento, que eventualmente se seguirá.

Para sustentar aquelas finalidades, há de se lançar mão das novas correntes do pensamento gestor aplicável à área da justiça no que respeita à investigação criminal, nomeadamente dos mecanismos específicos de *case management* adaptados às especificidades do próprio processo penal. Trata-se de utilizar recursos e metodologias de modo a gerir bem o processo na investigação criminal, sem pôr em causa as regras precisas de garantia processual que conformam as exigências do processo penal. É possível criar respostas rápidas, eficazes e economicamente mais sustentadas no domínio das técnicas e dos métodos de investigar crimes no âmbito da criminalidade complexa como a corrupção.

Na gestão da investigação criminal, assume especial relevância nesta matéria a assertividade da gestão do inquérito pela identificação do seu objeto, restringido a sua efetiva capacidade de prova.

Finalmente importa atentar ao terceiro tópico da intervenção, ou seja, a questão da gestão de grandes processos de corrupção, a que se usa chamar «megaprocessos».

A inexistência de qualquer conceptualização formal que envolva a categorização prática de «megaprocessos» impõe que se atente, afinal, sobre o que pode consubstanciar essa realidade.

Sabe-se, pela evidenciação empírica, que é sobretudo no domínio da criminalidade económica e financeira, envolvendo a corrupção, que a dimensão «monstruosa» de processos tem o seu terreno fértil. Isso porque a dimensão criminológica associada a essas práticas envolvem plúrimos agentes, sofisticados meios materiais, tecnológicos e humanos e, sobretudo, dimensão geográfica dispersa envolvendo ordens jurídicas muito diferenciadas. O que, como se sabe, torna difícil identificar agentes do crime, descrever as ações típicas e efetivar a cooperação penal internacional com vista à obtenção de provas da prática dos ilícitos.

Do ponto de vista processual, partindo dos requisitos de conexão processual, nomeadamente as relações subjetivas (vários arguidos/suspeitos) e as dimensões materiais e objetivas (vários crimes ou crimes conexos) ocorridos em circunstâncias temporais determinadas e determináveis, encontramos nas razões de economia processual e de boa administração da justiça penal, *a ratio*, para juntar processos conexos, evitando que «o perigo de uma pluralidade de decisões sobre infrações conexas se contradizem materialmente».

Não se desconhecem os riscos da conexão. Sublinha, nesse sentido, António Gama, que «quantas mais conexões relevantes, maior a possibilidade de surgirem processos *monstruosos*, os *megaprocessos*, com os conhecidos efeitos nefastos no funcionamento da justiça penal e na perceção pública e do público cuja atenção tende a concentrar-se e a limitar-se a esses processos. Não raro um instituto que tem na origem razões de economia processual, boa administração da justiça e celeridade conduz a efeitos contrários e perversos»<sup>9</sup>.

Situação que, infelizmente, tem acontecido com demasiada frequência em processos penais que envolvem situações de corrupção ou económicas e financeiras, com uma dimensão simbólica absolutamente inequívoca.

Outras razões devem, igualmente, ser salientadas a propósito de tais investigações, nomeadamente os custos elevadíssimos da investigação, o dispêndio brutal de tempo e meios disponíveis, impossibilitando, por isso, atentar noutras realidades, o desgaste das instituições e, finalmente, os resultados muito questionáveis do trabalho desenvolvido.

É certo que, em muitos casos de corrupção, no processo de investigação e, logicamente, no processo de construção da «hipótese de acusação» que lhe está adstrito, não se podem omitir as múltiplas conexões ou ramos de investigação que vão surgindo. E também é certo que se torna necessário analisar a factualidade de um ponto de vista global, para entender o cerne do «pedaço de vida» que constitui o objeto do processo, não se ficando apenas por um olhar atento sobre a árvore, omitindo a «floresta».

As dimensões principialistas que vêm sendo referidas devem concretizar-se em práticas efetivas na investigação.

No entanto, deverão tais dimensões estar sempre vinculadas ao princípio essencial da realização da justiça num prazo de duração razoável.

Recorde-se que o artigo 6º, nº I, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), parte final, comporta no âmbito do direito a uma decisão em prazo razoável, a decisão sobre o «fundamento de qualquer acusação em matéria penal» dirigida contra qualquer pessoa.

A limitação do conhecimento do processo e sobretudo a perceção e interiorização por parte de quem investiga de que há sempre um «prazo razoável» que condiciona qualquer duração do processo, desde o seu início até o trânsito em julgado, é um princípio metodológico que deve ser levado em consideração.

9 Cf. António Gama, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal, Tomo I*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 353

É essencial que na responsabilidade pela conclusão do inquérito, nomeadamente quando é «visível» uma hipótese acusatória, não se omitam a existência e a compreensibilidade das fases processuais que vêm a seguir. Por outras palavras, o Ministério Público não pode omitir um juízo de prognose que tenha em consideração a concreta existência de um processo que comporta fases posteriores e sobretudo uma fase de julgamento pública, contraditória, no qual se irá efetuar o teste essencial da acusação, que exige, juridicamente, que todo o processo, nas suas várias fases<sup>10</sup>, seja finalizado num prazo razoável.

A duração razoável do processo não se inicia com a acusação formal. Essa é hoje uma posição clara do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que, para esse efeito, parte de uma conceção material de acusação. Nesse sentido, prescinde, aliás, da notificação oficial pelas autoridades competentes de uma alegação de «que se cometeu um crime», para a verificação da ocorrência de atos processuais praticados nas fases processuais prévias que envolvam um suspeito, como uma busca domiciliária ou uma detenção<sup>11</sup>.

Ainda que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos leve em consideração fatores como a complexidade dos casos para apurar a eventual violação do prazo razoável e, nesses fatores, reconheça o número de arguidos ou o volume de provas a obter, as entidades responsáveis pela investigação criminal não podem omitir essa dimensão jurídica inelutável do que é o prazo razoável e as suas consequências para os Estados.

Por isso, a coordenação da investigação, não apenas para a tornar eficaz, mas também para cumprir todas as dimensões jurídicas que comporta, deve circunscrever o objeto do processo e a sua gestão, não obstante alguma alteração de circunstâncias que possa ocorrer, não podendo aquele ser constantemente alargado ao sabor de informações esparsas que vão surgindo na investigação.

Sem uma triagem imediata de tais situações e sem um rumo bem determinado, em função dos objetivos traçados, não só o inquérito se torna ingovernável, como mais grave está a condicionar-se de vez o cumprimento do inciso normativo a que se refere o artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).

Os instrumentos jurídicos passíveis de evitar aquela situação e, ao contrário, potenciar mesmo a realização de investigações «cirúrgicas» e dotadas de maior celeridade,

10 Cf. TEHD, *Dewer c. Belgica*, 27 fevereiro 1980, *Dobbertin c. França*, n.º 13089/87, 25 fevereiro de 1993, *SataKunnan MarkKinäpörsi Oy e Satamedia c. Finlândia* n.º 931, 27 de junho 2017.

11 Cf. Maria Benedita Urbano, «Duração excessiva do processo», in *Comentário da Convenção Europeia dos direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, Vol. II, Universidade Católica Editora, 2019, p. 969.

existem e estão refletidos nas normas processuais que conformam o instituto da «separação de processos».

Aceites as regras da conexão, estabelecidas nos artigos 24º a 30º do Código de Processo Penal (CPP), aplicáveis ao inquérito, nos termos do artigo 264º, nº 5, assume-se a separação como «válvula de escape» nas situações a que se refere o artigo 30º nº I alínea b) quando estabelece que pode ocorrer separação de processos quando a «conexão puder representar um grave risco para a pretensão punitiva do Estado, para o interesse do ofendido ou do lesado» e «quando a «conexão puder retardar excessivamente o julgamento de qualquer dos arguidos»

Nas situações complexas referidas, a utilização daquele instituto pode funcionar como instrumento útil de gestão, não colidindo com o princípio da legalidade que deve orientar toda a atuação do Ministério Público, desde que asseguradas todas as garantias de defesa inerentes.

Assente a dimensão de «autoridade judiciária», com as consequentes responsabilidades que isso comporta, nomeadamente na «delegação» constitucional que o Ministério Público assume como titular de uma fase processual, não se vê que estejam em causa concretos direitos fundamentais restringidos, suficientemente ponderosos, que exijam a intervenção jurisdicional para efetuar ponderações para autorizar essa separação.

Recorde-se que no processo penal português (e hoje, em grande parte, nos processos penais de matriz continental com estrutura semelhante) vigora o modelo de juiz de liberdades ou juiz de garantias, ou seja, o modelo de intervenção jurisdicional nas fases de investigação criminal apenas e só com uma intervenção quando necessária para garantir direitos fundamentais, não lhe cabendo outra função, máxime de investigador criminal<sup>12</sup>.

Por isso, os poderes que envolvem a separação de processos só exigem a intervenção do juiz de instrução se, num caso concreto, tal separação de processos obviamente no inquérito como fase preliminar do processo, ofender direitos, liberdades e garantias do arguido já constituído. Aí e apenas neste caso também entendemos que a competência para a decisão cabe ao juiz de instrução<sup>13</sup>.

Deve sublinhar-se sobre essa possibilidade a própria posição do Tribunal Constitucional sobre a constitucionalidade da competência do Ministério Público para

12 Desenvolvidamente, cf. José Mouraz Lopes, *A tutela da imparcialidade endoprocessual no processo penal português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

13 No mesmo sentido, António Gama, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal, Tomo I*, cit. p. 384.

ordenar a separação de processos na fase de inquérito<sup>14</sup>, sublinhando exatamente que «avaliar se subsistem as vantagens de uma investigação conjunta de uma pluralidade de crimes ou se as finalidades visadas com a conexão de processos justificam o eventual comprometimento de interesses dos assistentes e lesados, ou possam provocar algum retardamento do julgamento dos arguidos dentro dos prazos legalmente previstos, é um juízo que se compreende ainda nas opções estratégicas da atividade de investigação criminal da qual o Ministério Público se encontra incumbido. Daí que se possa dizer que, tal ato, assim como aqueles que anteriormente determinaram a investigação no mesmo processo de diversas realidades com relevância criminal, insere-se naturalmente nos poderes de direção do inquérito e gestão do processo em fase de inquérito, não lhe assistindo nenhuma característica especial que exija a intervenção obrigatória de um juiz, pelo que também carece de fundamento a acusação que a interpretação sob fiscalização viola o disposto no artigo 202.º, n.º 2, da Constituição».

Na finalização, sublinharia, no seguimento do que tem revelado a evolução da autonomia da magistratura do Ministério Público de um sistema de justiça autoritário para um sistema de justiça democrático, a importância pela confiança pelo não retorno do Ministério Público a uma magistratura secundária, governamentalizada ou mesmo politicamente condicionada. Esse tem sido um caminho percorrido em Portugal e em muitos países da Europa e que se projeta, hoje, na própria institucionalização da Procuradoria Europeia.

Por isso, será muito relevante a vinculação constitucional ao cumprimento exigente dos princípios da legalidade, autonomia, prestação de contas e, sobretudo no processo penal, ao exigente princípio do direito de todos a uma decisão judicial proferida em prazo razoável.

Essa é uma vinculação que obriga, na investigação, também o Ministério Público.

---

14 Cf. Acórdão Tribunal Constitucional n.º 21/2012 (disponível em <https://www.tc.pt>)

Recebido em: 11/11/2020  
Aprovado em: 06/09/2021