

**IX CONGRESSO DO SINDICATO DOS MAGISTRADOS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**SANEAMENTO E TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS
PÚBLICAS – CONTRIBUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PARA A SUPERANÇA DA CRISE**

Amadeu Guerra



CRISE ECONÓMICA – CRISE DA JUSTIÇA

- A «**crise económica**» contamina os demais setores da sociedade e acaba por desenvolver um sentimento de descrédito generalizado dos cidadãos em relação à classe política, à atuação do Governo e da Administração.
- A **crise da justiça** não deixa de ser o reflexo da crise generalizada que afeta a sociedade portuguesa, com problemas de natureza estrutural, que não foram enfrentados em devido tempo, embora tenham sido adotadas “medidas avulsas”, algumas vezes tomadas como reação a determinados acontecimentos isolados ou com relevância mediática.
- A morosidade, a existência de “uma justiça diferente para pobres e ricos”, a “proteção dos poderosos”, a “inoperância do sistema de justiça” em particular no que concerne aos “crimes económicos” – infrações económico-financeiras, branqueamento de capitais, tráfico de influências, peculato, participação económica em negócio e fraude fiscal – têm sido as acusações formuladas contra o sistema de justiça e, em particular, contra o Ministério Público enquanto titular da ação penal.

CRISE E DEFESA DE VÁRIOS DIREITOS

- Em tempos de crise temos que compatibilizar a defesa dos «interesses patrimoniais» com a defesa de direitos fundamentais, em particular com a preservação da dignidade da pessoa humana e com os direitos dos menores e pessoas mais desprotegidas.
- Não podemos esquecer o papel fundamental que o MP pode desempenhar na proteção de direitos que essa mesma crise, ainda que indiretamente, pode ameaçar - **violência e abandono dos idosos, defesa dos interesses das crianças, violência doméstica, defesa dos trabalhadores.**
- A actuação do MP vai muito para além da defesa dos interesses económicos.

UMA BREVE REFERÊNCIA AO PASSADO RECENTE

- A magistratura como classe com especiais e injustificados «privilégios».
- Algumas intervenções públicas, pelo tom que assumiram, contribuíram para «desgastar» a imagem do MP.
- MP tem muito a ganhar se os seus problemas e caminhos forem encontrados através de uma **discussão serena e debate interno, sem grande alarde público, através de uma salutar mobilização e espírito de iniciativa.**
- Apesar de um certo «desânimo», descrença ou «falta de esperança» (redução de salários, falta de condições de trabalho – falta de meios, de recursos humanos, poucas perspectivas de evolução na carreira), parece-me que nos cabe reverter a imagem da justiça e, em particular, a imagem do MP.
- Uma atuação isolada menos conseguida gera uma “onda crítica” que acaba por prejudicar o prestígio de toda uma classe profissional.

NOVAS PERSPETIVAS E NOVOS CAMINHOS

- Somos todos e cada um de nós que tem de contribuir para a mudança da imagem do MP, através de uma atuação empenhada e rigorosa.
- **Mais dedicação e empenho, um maior sentido prático na nossa atuação, partilha de conhecimentos, um esforço na especialização e cooperação para responder aos complexos problemas que os processos colocam.**
- Rentabilizar os recursos humanos e técnicos disponíveis (informatização insuficiente) e apostar na sua reorganização e reorientação.
- A «crise» deve abrir caminho à «esperança».

MOBILIZAÇÃO DO MP

- O MP deve associar-se a todos aqueles que estão disponíveis para se mobilizarem com o objetivo de, na sua profissão, procurarem fazer mais e melhor com os meios disponíveis.
- A resposta simplista, mas realista, que o tema sugere: o MP dará o seu contributo se cumprir, de forma rigorosa, empenhada e com sentido de «serviço público», as funções e atribuições que, processualmente, a lei lhe atribuiu.
- Moção aprovada na Assembleia Geral de 12/11/2011: “a recessão económica, o desemprego, a perda de rendimentos do trabalho, a insolvência das empresas e das famílias e o seu reflexo no ambiente familiar, exigem do MP em todas as suas áreas de ação, em todos os tribunais e serviços, um esforço acrescido e um empenho redobrado, que os magistrados do MP estão disponíveis e interessados em dar”.

MEDIDAS

- Encontrar formas de **simplificar, cooperar, planificar** ou mecanismos eficazes para **melhorar a produtividade**.
- **Inventariar as dificuldades** concretas e **escolher os melhores** caminhos para as ultrapassar.
- Na linha do art. 90.º da Lei n.º 52/2008, procurar **modelos de planeamento** da atividade do Tribunal, **análise do movimento processual**, identificação dos processos pendentes por tempo considerado excessivo ou não resolvidos em prazo razoável, com especificação das **razões objetivas do atraso e formas de as ultrapassar**.
- Desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça.
- Se a simplificação depende de medidas legislativas ou instruções hierárquicas é desejável a participação construtiva e empenhada de todos os «intervenientes judiciais».
- Às vezes, pequenas alterações de procedimentos, numa perspetiva de simplificação ou agilização, podem introduzir ganhos de produtividade.

MEDIDAS(2)

- Os tempos de crise criam boas oportunidades para a realização de reformas profundas e integradas.
- Adaptação do Estatuto do MP: abrir caminho à sua «modernização», à «cooperação interna» e prosseguir a cooperação com outras entidades, preparando-o para os novos desafios que reclamam uma justiça mais célere e eficaz, transparente e mais próxima do cidadão.
- A complexidade crescente dos processos exige formação especializada, uma cooperação entre as várias jurisdições e, ao mesmo tempo, com determinados setores da Administração, com Serviços de Inspeção ou com entidades públicas independentes/entidades reguladoras.
- Escolha dos «canais de cooperação necessários» quando outras entidades disponham de formação especializada. Porém, muitas vezes, os serviços da Administração que nos podem dar apoio técnico também se debatem com as mesmas carências de meios.

QUESTÕES GERAIS

- O Estatuto do MP – art. 3.º – concretiza várias competências, sendo de destacar, para o tema que nos ocupa:
 - A participação na execução da política criminal (al. b), exercício da ação penal (al. c), de direção da investigação criminal (al. h), de promoção e de realização das ações de prevenção criminal (al. i)
 - Representação do Estado (al. a)
 - Defesa de interesses coletivos e difusos (al. e).
- O importante papel do C. Consultivo quando, no exercício da sua competência, emite pareceres de legalidade a pedido do Governo, em particular no domínio da legalidade dos procedimentos concursais e contratos em que o Estado é interessado [art. 37.º alíneas a) e c)].

EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL

- Área de atuação em que o MP assume um papel de relevo e representativo da sua função.
- A Lei 38/2009 definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2009-2011, estabelecendo o art. 2.º al. a) que, para além de outros, são objetivos específicos de política criminal “prevenir, reprimir e reduzir...a corrupção, o tráfico de influência, o branqueamento”.
- Crimes de investigação prioritária (al. e) do art. 4.º) - crimes contra o Estado – especial referência para o tráfico de influência, branqueamento, corrupção, peculato e a participação económica em negócio.

A CORRUPÇÃO

- Ameaça a livre concorrência e a igualdade das empresas e atrai investimento nefasto;
- Inflaciona as obras públicas, cria distorções na concorrência em prejuízo das empresas que não beneficiam dos “favores” e afeta a competitividade.
- Compromete o desenvolvimento económico e causa prejuízos significativos ao Estado por proporcionar «gastos faraónicos» em obras de duvidosa utilidade.
- Propicia e facilita – através de acordos de interesses – a realização de trabalhos a mais.

MEDIDAS LEGISLATIVAS - PARA RECOLHA DE PROVA

- A Lei 5/2002 consagra um regime especial – ao nível da recolha de prova, quebra de segredo profissional e perda de bens a favor do Estado – que visa imprimir celeridade na investigação e obtenção da prova.
- São privilegiadas formas expeditas de cooperação, de acesso à informação económica e financeira (contas bancárias e informações fiscais), obtenção de prova com recurso a registo de voz e imagem, ultrapassando alguns «*pontos de bloqueio*» sentidos no ataque à criminalidade económico-financeira organizada e transfronteiriça.

MEDIDAS DE «GARANTIA PATRIMONIAL»

- A apreensão e a perda de vantagens decorrentes das atividades criminosas, a privação dos lucros derivados da atuação criminosa terá, porventura, maior poder dissuasor do que a restrição da liberdade pessoal.
- A atuação do MP tem permitido a obtenção de uma receita significativa para os cofres do Estado.
- Mecanismos de intervenção do MP na defesa dos interesses patrimoniais do Estado:
 - ❑ Arresto de bens do arguido no valor correspondente à vantagem obtida no âmbito da atividade criminosa que lhe é imputada;
 - ❑ Prestação de caução económica.
 - ❑ Liquidação, na acusação, do montante apurado como devendo ser perdido a favor do Estado.
 - ❑ Dedução do pedido cível.
 - ❑ Suspensão do processo e outras injunções.

O exercício da ação penal

- A par da defesa dos «interesses económicos do Estado», é fundamental que os crimes sejam investigados e os seus autores sancionados criminalmente.
- Não ajuda ao prestígio do MP a percepção de que a corrupção e os crimes económico-financeiros não têm resultados.
- As delongas radicam, p. ex., na «componente transnacional» (“paraísos fiscais”), invocação de “segredos”, análise de vastíssima documentação, perícias especializadas.
- Tem sido feito um grande esforço de cooperação e articulação entre o MP, os órgãos de polícia criminal e outros serviços da Administração.
- Tem havido uma evolução positiva na investigação destes crimes (*até há poucos anos pouco investigados*), embora seja necessário continuar a fazer um grande esforço no sentido de os investigar até ao fim e no mais curto espaço de tempo possível.

UM OLHAR POR ALGUNS DADOS

António João Maia:

- De 1995 a 2004 foram registados, em média, 197,5 *processos de corrupção* tendo havido, em média, 41,4 processos com acusação.
- Acusados pelo crime de *corrupção*, em média 59,2 *arguidos/ano*, tendo sido condenados, em média no mesmo período, 40,3 *arguidos/ano*. Ou seja, verifica-se uma média de 67,5% de *arguidos condenados*, face ao número de acusações produzidas.
- Há uma **tendência para confirmar a validade das provas** recolhidas na fase do inquérito.
- A corrupção não parece ser um problema de inoperância, nem sequer de ineficácia, das entidades responsáveis pela execução da investigação criminal; poderá residir sobretudo na grande dimensão das «*cifras negras*» e na ineficácia em relação a alguns «casos mediáticos».

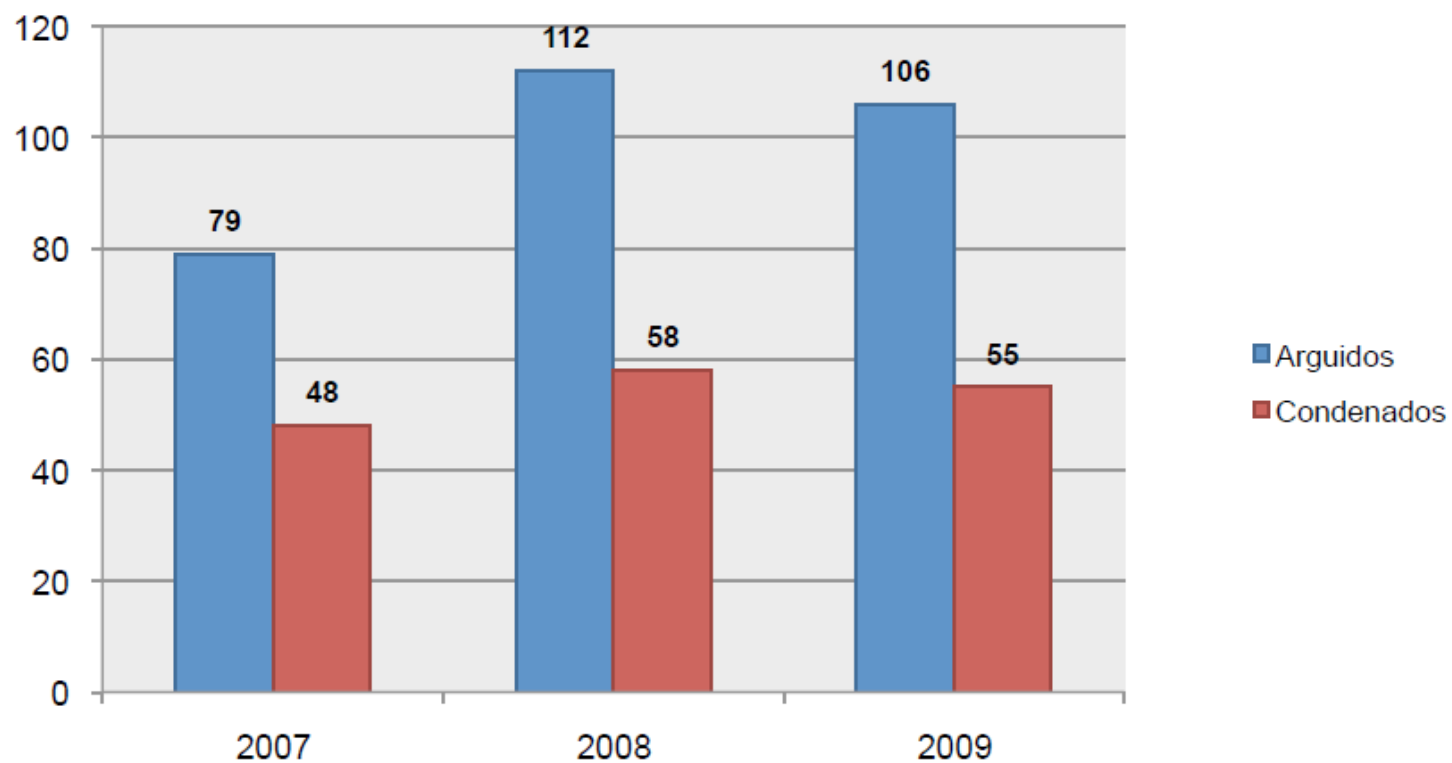
A COBERTURA PELOS MEDIA

Notícias publicadas sobre o crime de corrupção (Correio da Manhã, Público, Expresso e Visão) - 2000/2001 e 2005/2006:

- ❑ As notícias tendem a acompanhar os casos apenas nas fases iniciais da respectiva investigação criminal, enquanto são recentes e possuidoras de um natural potencial noticioso;
- ❑ A opinião pública acaba por não ser devidamente informada dos resultados das investigações;
- ❑ Este é um factor explicativo para o fato de os sujeitos terem a perceção que o sistema judicial é ineficaz no despiste e sancionamento das situações de corrupção ocorridas em Portugal.
- ❑ Tal constatação contribui para o “desenvolvimento de sentimentos de impunidade” e para a perceção de que “o sistema judicial não funciona, uma vez que não são dadas mostras de estarem a ser aplicadas quaisquer penalizações aos corruptos”.

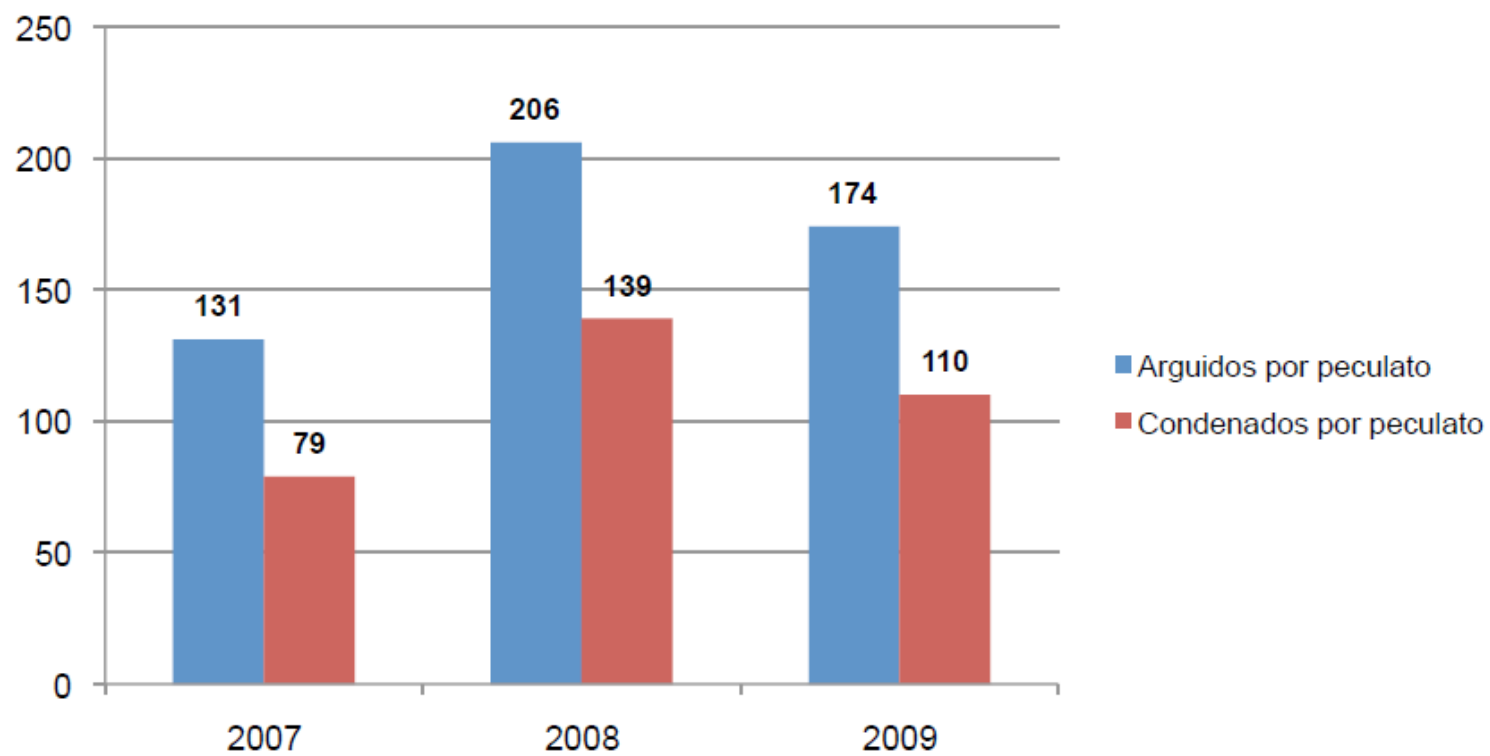
GT Direção-Geral da Política de Justiça – Junho 2011

Corrupção: arguidos e condenados



PECULATO

Peculato: arguidos e condenados



CONCLUSÕES

- A excessiva morosidade ou os “resultados inconclusivos” dos “casos mediáticos” contribui para criar uma percepção de ineficácia da justiça;
- A imagem de ineficácia da justiça e do MP pode ser melhorada se forem aprofundadas e divulgadas as estatísticas;
- Talvez seja possível o MP pensar numa outra forma de, aproximando-se cidadãos, dar a conhecer os resultados relevantes da sua vasta intervenção processual (que não se resume aos crimes de corrupção).
- Depositamos uma grande esperança no papel que o Conselho de Prevenção da Corrupção pode desempenhar.

Pontos de confluência com o T. Contas

- ❑ Para além da «responsabilidade financeira»...TC recusa Visto do contrato e comunica as ilegalidades ao MP dos T. Administrativos (possibilidade impugnação).
- ❑ Na sequência de relatórios realizados, o TC verifica: falta de concurso público ou «violação do interesse público» («*Contentores de Alcântara*» - ação de anulação do contrato) – 6 meses para instaurar ação.
- ❑ Serviços públicos com autonomia (Universidades ou Hospitais) editam regulamentos que contrariam disposições legais. Tais disposições só podem ser afastadas pelo TC depois da instauração de ação de declaração de ilegalidade de normas (art. 72.º do CPTA).
- ❑ O MP dos TAF's verifica a preterição de disposições legais relativas ao valor do contrato, aos limites legais de autorização da despesa, ao pagamento de valores muito superiores aos autorizados pelo TC (para intervenção).

Sistema de Impugnações fiscais

Memorando de Entendimento:

- ❑ Lei 59/2011 - Equipas extraordinárias: Tribunal Tributário de Lisboa (4) e TAF do Porto (3).
- ❑ Decidir os processos com valores mais elevados com vista a obter receita para o Estado num curto prazo;
- ❑ Face aos valores envolvidos: celeridade processual e certeza jurídica em relação a contribuintes que podem ter os seus planos de actividade dependentes da decisão daqueles processos.
- ❑ Não se prevê que as decisões proferidas nesses processos transitem a curto prazo (Recursos);
- ❑ Necessidade de conferir capacidade de resposta do MP.

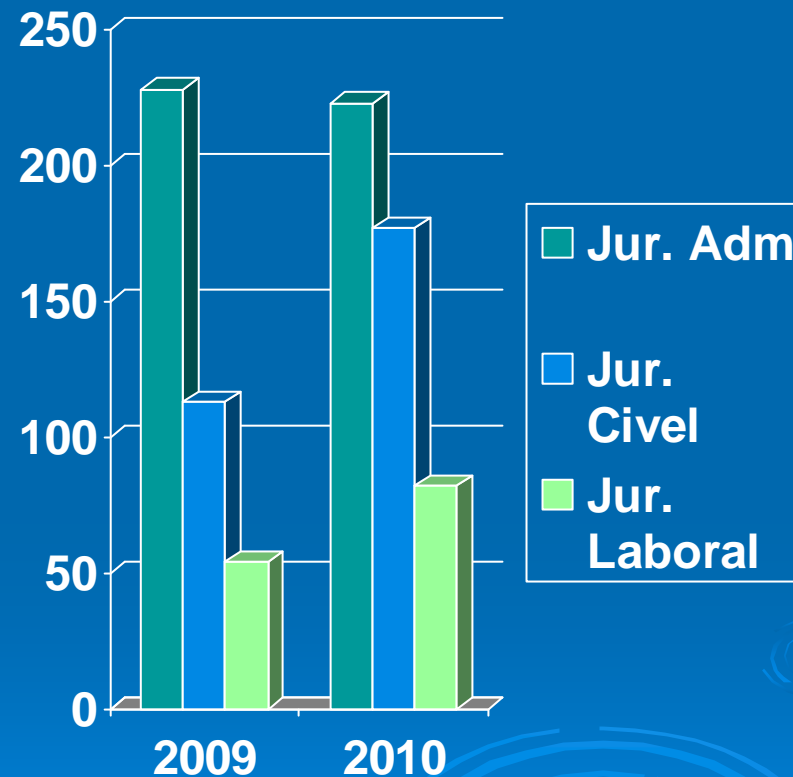
URBANISMO E ATOS DOS TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

- A celeridade e eficácia dos processos judiciais (nos crimes urbanísticos, crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, ações de perda de mandato) são fatores capazes de produzir efeitos moralizadores na sociedade e de contribuir para o reforço da prevenção especial;
- Contribuem para melhorar a percepção dos cidadãos em relação à imagem da Justiça.
- As participações ao MP dos fatos que podem integrar a prática de crimes (crime urbanístico, prevaricação, peculato), ação de perda de mandato.
- Cooperação das várias jurisdições.

Representação do Estado instauradas/contestadas

Instauradas:

- Jur. Administrativa - muito reduzida
- Jurisdição Cível
- 370 em 2009
- 369 em 2010.



PA'S INSTAURADOS – TCA SUL

ANO	PA'S INSTAURADOS	VALOR (EUROS)
2008	105	51.902.142,95
2009	144	222.390.657,68
2010	157	295.067.908,14
2011	177	500.566.609,58

MELHORIAS AO NÍVEL DA COOPERAÇÃO

- Dificuldades de comunicação, em particular quando os Ministérios recorrem à prestação de serviços externos para preparar os elementos.
- A defesa dos interesses do Estado passaria por:
 - ❑ Formas mais ágeis e institucionalizadas de cooperação;
 - ❑ “Canais de comunicação céleres”;
 - ❑ Designação de um “*interlocutor privilegiado*” com quem seriam estabelecidas as formas de cooperação em função da importância e complexidade do processo (Director de Serviços Jurídicos, Auditor Jurídico ou outra pessoa a designar);
 - ❑ Melhor ponderação e coordenação ao nível de transações no processo ou extra-judiciais.

JULGADOS – ÁREA TCA SUL

ANO	2010	2011
N.º DECISÕES	97	52
VALOR PEDIDO/€	107.600.974,65	102.099.259,48
IMPROCEDENTES	81 - 83,5%	41 - 78,85%
PROCEDENTES	13 - 13,4%	11 - 21,15%
VALOR CONDENAÇÃO/€	1.383.442,81	704.382,21

DEPARTAMENTO DO CONTENCIOSO DO ESTADO

- Aumento do número de processos e de complexidade
- Facilita a especialização dos magistrados do MP (responsabilidade civil e a contratação pública).
- Facilita adoção de mecanismos de agilização
- Vantagens (ganhos de eficiência/menor dispersão de recursos)
- Inconvenientes (inviabiliza um aprofundamento de temas aliciantes, que valorizam a atuação processual dos magistrados nos TAF's)
- Necessidade de ponderação:
 - ❑ Dos custos e encargos da medida;
 - ❑ Da forma de nova reafetação dos meios existentes;
 - ❑ Aposta na automatização dos processos e dos procedimentos, cooperação e partilha de conhecimentos entre os magistrados do MP das várias jurisdições.

A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE CRISE

- Regras dos concursos pensadas para um Estado com recursos financeiros que não acabam...
- A revogação da adjudicação ou a não celebração do contrato por falta de meios financeiros (devolução da caução e pagamento dos encargos com a elaboração das propostas);
- Seria de equacionar uma reponderação dos critérios da indemnização:
 - a) Com referência a uma *maior extensão do risco* a assumir por parte de quem se apresenta ao concurso ou
 - b) Através de uma maior generalização (a estas empresas) do princípio da *igualdade na repartição dos encargos públicos*.

PACERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

- Memorando de Entendimento sugere que o Estado faça uma avaliação dos riscos orçamentais gerais e das responsabilidades decorrentes das PpP'S.
- Estudo para avaliar a “viabilidade de renegociar qualquer PPP ou contrato de concessão, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado” (pontos 3.11 e 3.17 a 3.20).
- A modificação unilateral do conteúdo da prestação implica o dever de assegurar o reequilíbrio financeiro (art. 180.º al. a) do CPA e art. 314.º n.º 1 do Cód. Contratos Públicos).

RENEGOCIAÇÃO DAS PPP'S – ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS

- A crise financeira - Aplicação da figura da imprevisão ou caso imprevisto: “fato estranho à vontade dos contraentes que, determinando a modificação das circunstâncias económicas gerais, torna a execução do contrato muito mais onerosa para uma das partes do que caberia no risco normalmente considerado”.
- Se os contratos se desenvolvem por um longo período de tempo e perduram em “períodos financeiros conturbados”, pode acontecer que o contrato se torne «economicamente desastroso» para uma das partes.
- A construção do modelo legal de revisão do contrato por alteração de circunstâncias centra-se, normalmente, na defesa do interesse do particular. Isso não invalida que a mesma não possa ser aplicada na defesa do contraente público, quando a alteração das circunstâncias é extremamente lesiva do interesse público.

UM DESAFIO PARA O GOVERNO

- A renegociação das PPP's, que o Memorando equaciona, apresenta-se como um desafio para o Governo, que não será fácil;
- Parece-nos que o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos ou a aplicação da figura jurídica da alteração das circunstâncias pode servir de fundamento à renegociação, em benefício do contraente público.
- Face aos valores económicos envolvidos nestes contratos, antevêm-se algumas hipóteses de litígio que, em função das cláusulas contratuais, podem ter que ser submetidas a arbitragem ou dirimidas pela via judicial.
- O MP intervirá nas ações a dirimir pela via judicial.