"CORRUPÇÃO: *DENUNCIE AQUI*" – VALE TUDO NO COMBATE À CORRUPÇÃO?

Miguel da Câmara Machado [*]

Abstract: *Study on the new measures to fight corruption launched by the portuguese Ministério Público in 2011 (which have led, over the last few years, to increased number of investigations and proceedings), especially on the online anonymous reports mechanism (a very special model of whistleblowing) that allows the informers, using a password, to access information on the criminal procedures and investigations related to their complaints (which we believe can, among others, pose a threat to the Constitution, protection of privacy and personal data, and represent an illegitimate exercise of powers of the prosecutors). This study also aims to discuss other issues such as the participation of individuals in criminal proceedings, the general system of complaints, with regard to combating and investigating economic and financial crimes.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O sistema de denúncias "corrupção: denuncie aqui". 2.1. Descrição do funcionamento do sistema. 2.2. O sistema em estudo como uma "whistleblower hotline". 2.3. Direito comparado e antecedentes em Portugal. 2.4. O conceito de investigação criminal e o enquadramento do sistema no seu âmbito. 2.5. O sistema em estudo como uma "medida de combate à corrupção". 3. Poderia o Ministério Público lançar este serviço de denúncia? 3.1. Conformidade material com a Constituição. 3.2. Conformidade orgânica e formal com a Constituição. 3.3. Legalidade do sistema. 3.4. Conformidade com o Direito da União Europeia. 4. O denunciante de corrupção como sujeito processual? 4.1. Sujeito processual e participante processual. 4.2. A participação dos particulares no exercício da ação penal. 5. Conclusões.

---

* Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Advogado.

Este texto corresponde, com pequenas alterações, ao Relatório de Mestrado de Direito Processual Penal, apresentado no ano lectivo de 2010/2011, época em que o tema da "corrupção" era tema do dia. Realidade que, infelizmente, se mantém. Infelizmente, também, desde essa época, não foram feitas quaisquer alterações legislativas para enquadrar este mecanismo de denúncias do Ministério Público ou para corrigir os problemas aí detectados, que se mantêm actuais (em sentido oposto, e demonstrando uma realidade que contrasta com a aqui descrita, o Banco de Portugal lançou, já em 2015, uma linha de denúncias enquadrada legislativamente e procurando respeitar os problemas aqui detectados).

1. INTRODUÇÃO

Iniciámos, em outubro de 2010, no âmbito do Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Criminais, e orientados pelo tema "Criminalidade organizada e investigação criminal", um estudo sobre as alterações legislativas em matéria de combate à corrupção e os seus reflexos no direito processual penal, procurando identificar características e problemas próprios da investigação destes crimes.

Já após o início desse estudo, e posteriormente à publicação (em setembro desse ano) das leis que integravam o "*Pacote Anticorrupção*"[1], o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) do Ministério Público (MP) lançou, a 10 de novembro de 2010, uma página na *internet* para denúncia de atos de corrupção e fraude[2]. A criação deste sistema, denominado "Corrupção: *Denuncie aqui*", com um sítio da *internet* próprio e específico, com acesso a partir do sítio da Procuradoria-Geral da República (PGR), foi uma medida que desde logo nos interpelou, perturbou e levou a dúvidas que suscitaram o interesse pelo presente tema.

Deste modo, por iniciativa do MP, passou a ser possível denunciar, até de forma confidencial e anónima, pela *internet*, crimes de corrupção ou fraude que ocorram no âmbito das atividades de entidades ou serviços públicos, do sector privado, do comércio internacional e da atividade desportiva. A cada denunciante é atribuída uma chave de acesso eletrónica que permite, segundo descrição do próprio sítio, "*tomar conhecimento da investigação*" e de "*outros dados*" e "*estar disponível para esclarecer dúvidas ou transmitir informação adicional às autoridades*". Fundamenta-se esta medida, na mesma página, com dois motivos: o facto de a corrupção ocorrer muitas vezes entre indivíduos sujeitos a segredo profissional, e a circunstância de combater e eliminar a corrupção ser, diz-se,

1 Este "*Pacote Anticorrupção*" é composto por oito leis resultantes dos trabalhos da Comissão eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate (v. *online*: http://www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/CEAPFCAISVC/Paginas/Default.aspx (consultado em 14.09.2011)). Para efeitos do cumprimento do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2010, de 10 de setembro, foi ainda constituído um grupo de trabalho para a *Monitorização das alterações introduzidas pela Assembleia da República*, que já apresentou um *Relatório preliminar*, em junho de 2011 (este grupo reúne representantes da Direção Geral da Politica de Justiça, da Polícia Judiciária, do Gabinete do Ministro da Justiça, da Inspeção Geral de Finanças e da Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território), disponível *online* em http://www.dgpj.mj.pt/sections/DestBanner/prevenir-e-combater-a/downloadFile/attachedFile_f0/Prevenir_combater_corrupcao_preliminar.pdf?nocache=1308589045.35 (consultado em 25.09.2011).

2 *Online*: https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

"*uma responsabilidade de todos*", sendo que é realçado que *"quem não denuncia, conhecendo os factos relevantes, tem também uma quota de culpa*"[3].

Segundo os responsáveis do MP pelo acompanhamento deste novo sistema, a medida surgiu na sequência de recomendações internacionais, é legitimada pela natureza dos crimes de corrupção e fraude[4], e justifica-se, apesar da enorme capacidade de reunir informação e dados irrelevantes, pela relativamente pequena quantidade de factos relacionados com crimes de corrupção que só assim podem chegar ao conhecimento dos investigadores. Neste sentido, é defendida por todos os magistrados envolvidos na perseguição criminal, e tem vindo a originar averiguações preventivas, inquéritos e novos processos que nunca antes poderiam ter começado.

Independentemente das questões que colocaremos, importa perceber que estamos perante uma nova forma de atuação na investigação criminal e elogiar a ideia por detrás da medida: colocar todos os meios para uma justiça penal mais eficiente e mais moderna, socorrendo-se das mais recentes tecno-

---

3 V. o já referido sítio *online*: https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

4 Perante isto, deve perguntar-se: porque é que são apenas estes os crimes denunciáveis por esta via? Qual foi o critério para escolher apenas a corrupção e a fraude? Não haveria fundamentos igualmente importantes para alargar desde logo esta medida a outros crimes? E o que é a "fraude"?
Tomámos a opção de excluir do âmbito deste trabalho a "denúncia eletrónica de fraude", ainda que grande parte do que dizemos quanto à denúncia de crimes de corrupção possa (e deva) aplicar-se à denúncia desses outros crimes. No entanto, quer por uma consequência da metodologia da investigação (que começou por se debruçar, em geral, sobre alterações no direito processual penal, especificamente quanto à corrupção), quer por uma delimitação de temas e problemas necessárias pelo tipo de trabalho pedido (seus limites, extensão e objeto), quer pelas maiores dificuldades em delimitar um conceito de "crimes de fraude" que "crimes de corrupção", optámos por nos restringir ao estudo da denúncia eletrónica de corrupção – até, e também, por ter sido esta a forma como foi divulgado o sistema de denúncias. A inclusão de "fraude" gera incertezas que originam, aliás, uma crítica que acreditamos poder ser muito rapidamente feita a este sistema de denúncias com maior pertinência quanto a este tipo de crimes: que "fraude" pode ser denunciada pelo sistema do MP? Apenas a *fraude e corrupção de eleitor* (p. e p. pelo art. 341.º, CP)? O que seria defensável seguindo-se uma lógica sistemática, por ser o único momento em que o legislador associa "fraude" e "corrupção"? Ou a, naturalmente muito próxima, *fraude na obtenção de subsídio ou subvenção* (p. e p. art. 36.º do DL n.º 28/84, de 20 de janeiro)? Serão aceitáveis denúncias de crimes de *fraude sexual* (p. e p. pelo art. 339.º CP); *fraude em eleição* (p. e p. pelo art. 341.º CP); *entrega ilícita de pessoa a entidade estrangeira* (p. e p. pelo art. 321.º CP), na medida em que "usando para tal fim de violência ou de fraude"; ou ligações com o estrangeiro (p. e p. pelo art. 331.º CP), na medida em que colaborar em atividades consistindo em ameaçar outra pessoa ou utilizar fraude contra ela? E porque não também o *favorecimento pessoal praticado por funcionário e branqueamento* (p. e p. pelos arts. 368.º e 368.º-A, CP)? Em suma, não nos parece que seja claro qual o fundamento para os crimes escolhidos e anunciados terem sido apenas corrupção e fraude, sendo que optámos apenas pelo estudo da primeira, pelos motivos apresentados. Apesar disso, parece que ao longo deste ano de utilização do sistema, o MP tem aceitado denúncias de outros tipos de crime, não ignorando aquelas que não são de fraude ou corrupção, embora lhes dê tratamentos diferentes (que referiremos sumariamente adiante). Assim, esta questão acaba por perder um pouco a relevância prática, embora continue a ser interessante, na teoria, compreender quais os motivos da escolha daqueles crimes.

logias para combater crimes que, pela sua natureza e características, minam o funcionamento da República, da democracia e do Estado de Direito como o concebemos.

Não temos dúvidas de que esta medida é uma forma de o MP representar do Estado e defesa do interesse público e da democracia, e, apesar de todas as críticas que possamos fazer ao modo como foi implantada, e até ao seu conteúdo, esta ideia estará sempre presente ao longo de todo este trabalho. De facto, o fenómeno da corrupção tem esta dimensão jurídica, extravasando o plano criminal, de pôr em causa o próprio Estado de Direito, o que pensamos dos governantes, da democracia, implicando violações dos princípios mais estruturantes da República, como o princípio da igualdade de tratamento de todos os cidadãos. Assim, são já conhecidas e repetidas as terríveis consequências da corrupção a nível político, económico, financeiro, judicial e democrático. Assim, a perseguição criminal da corrupção deve ser, na nossa opinião, dotada de todos os meios constitucional e legalmente aceitáveis e os agentes devem ser munidos de todos os instrumentos que permitam impedir qualquer situação de vantagem resultante de corrupção, perseguindo-se aqueles a quem o Estado empresta o seu prestígio e poder e que os utilizam para se enriquecer ou para fins para os quais não lhos foram conferidos.

Apesar de quaisquer críticas finais ao sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*", entendemos que este, foi, de facto, uma tentativa de chegar a novos modelos para combater o crime organizado e a corrupção que tanto têm sido procurados pela sociedade, pela doutrina[5], e mesmo pelo legislador[6], procurando

5 Neste sentido, e apelando a novas estruturas dentro do MP, refiram-se inúmeros autores: pela departamentalização e especialização do MP, cf. Figueiredo Dias, 2004: 80; pela necessidade de novos modelos adaptados à nova criminalidade, cf. Rodrigues, 2003: 30; e pela utilização dos mais modernos meios na adequação para um "combate sério" a crimes de corrupção, cf. Rodrigues Maximiano, 2008: 107; reclamando e propondo mais formação especializada para o exercício de determinadas funções, secções de inquérito especializadas, cf. Gomes, 2011: 106-107; reconhecendo, defendendo e descrevendo as medidas que visam dotar o MP de instrumentos legais mais aptos à investigação em causa, cf. Amado, 2009: 27-28; e identificando a defesa e exigência social de meios reforçados na investigação criminal: *"um arsenal de métodos de investigação com os quais a* praxis *do direito penal pretende enfrentar a criminalidade: investigadores camuflados e agentes de ligação, sondagens e observações prolongadas (...) buscas por meios electrónicos (...) utilização de anotações íntimas",* cf. Hassemer, 1995: 69.

6 Em matéria de investigação criminal, também é extenso o número de leis que podemos referir: (i) a Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprovou a Lei de Organização da Investigação Criminal; (ii) a Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, que estabeleceu as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal; (iii) Lei n.º 74/2009, de 12 de agosto, que aprovou o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados membros da União Europeia, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de dezembro; (iv) o Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de

maior eficácia no combate aos crimes com estas características. Note-se, no entanto, que essas justificações, como bem nos lembram tantos autores[7], têm sido utilizadas para dotar o MP de poderes exagerados. Neste sentido, e identificando uma tendência de apelos e exigências da sociedade aos investigadores criminais, Hassemer anunciava que nem sequer os direitos fundamentais serão "*capazes de deter a avalanche da actividade policial 'razoável', com a desculpa do combate ao crime, o Estado investigador invade a privacidade e a alma das pessoas e, no trajecto, perde a presunção de credibilidade*"[8]. Parece-nos que a criação do sistema "Corrupção: *Denucie aqui"* implica estas mesmas inquietações e coloca questões que têm de ser tratadas.

Assim, perante esta medida, ficamos, à partida, com três dúvidas:

1) Como poderemos caracterizar e enquadrar este serviço de denúncias à luz do Direito português que regula a investigação criminal e o processo penal?

2) Será que o MP poderia ter desenvolvido este sistema nos termos em que o fez – sem qualquer regulamentação e apenas com os procedimentos descritos e anunciados no sítio da *internet* em que o aloja? Esta medida está em conformidade com a Constituição, a lei, e o Direito da União Europeia? O MP, enquanto titular da ação penal, tinha competência para tomar esta medida (cabendo esta nas suas atribuições e funções)? Terá sido criado *direito processual penal novo*?

---

novembro, que criou o Gabinete Nacional SIRENE – "*Supplementary Information Required at the National Entries*"; (v) a Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que aprovou o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal; e (vi) o Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de abril, prevendo a criação de brigadas anticrime e de unidades mistas de coordenação integrando a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Direção Geral das Alfândegas.

7 Veja-se, por exemplo, o que é dito por António Garcia Pereira: "*o caso mais paradigmático de tudo isto é, aliás, o da Justiça Criminal: sempre sob os argumentos da 'necessidade do reforço de meios' e do 'excesso de garantismo' em particular dos arguidos, sob a capa do discurso tão inverídico quando demagógico do "combate aos crimes de colarinho branco", e na base de um evidente entendimento entre o Governo e a Procuradoria-Geral da República, transformou-se o Ministério Público num autêntico 'Estado dentro do Estado', monolítico e fortemente hierarquizado, omnipresente (...) e omnipotente (dirigindo a seu bel prazer e sem qualquer controle real) toda a fase do inquérito do processo crime*" (Pereira, 2000: 4). Num sentido semelhante, v. também Valente, 2004: 169, em que este autor defende "*uma investigação criminal que não destrua a essência e o conteúdo dos direitos fundamentais – património da humanidade – pela troca da efemera e da escassa eficávcia, esta sim é inimiga de se investigar de modo que se localize, contacte e apresente o* culpado*, pois apenas nos remeterá para* um culpado".

8 Cf. Hassemer, 1995: 70. Este autor nota ainda que *"a investigação criminal não pode, num Estado de direito democrático, ser a catapulta para a instauração da moda actual da não "jurisdicionalização" do processo penal, mas sim para a um efectivo combate à criminalidade".*

3) Para um enquadramento especificamente processual penal, como qualificar processualmente aquele que tem possibilidade de formular ou prestar informações *online* e a tarefa de continuar a colaborar com o MP mesmo depois da denúncia? Será que estas novidades tornam este denunciante num verdadeiro *sujeito processual*? Ou, pelo menos, dão-lhe uma posição processual diferente do simples denunciante? Como enquadrar no Processo penal português aquele que pode consultar informação relativa a um processo penal, mesmo sem a pedir, bastando introduzir a "chave de acesso"no sistema?

Procuraremos relacionar a resposta a estas questões com os fundamentos invocados para esta novidade processual (das características sociológicas, históricas e filosófico-jurídicas do crime de corrupção às dificuldades de investigação criminal e provas e à sua censurabilidade própria). A corrupção, já o sabemos, é tão velha como a política. Primeiro como "atentado à República" e, bem mais tarde, como crime, é um fenómeno com características estudadas desde a antiguidade e tem merecido a maior das atenções na doutrina jurídica e não só.

Pretendemos, então, contribuir para o enquadramento jurídico-processual penal do sistema de denúncias electrónicas de crimes de corrupção lançado pelo MP. Relembremos, assim, os três níveis de análise deste sistema, que orientam a estrutura do relatório:

1) Num plano compreensivo, importa descrever o funcionamento do sistema e perceber que tipo de medida foi criada no contexto da prevenção, investigação e processo criminal (capítulo I);
2) Num plano de conformidade com o bloco de legalidade português, é necessário detectar vícios materiais, formais e orgânicas na relação com a Constituição, com a lei e com o Direito da União Europeia, reconhecendo as "especialidades" da denúncia deste tipo e as competências para poder introduzir este tipo de regimes (capítulo II);
3) Num plano especificamente de enquadramento processual penal, cumpre-nos estudar e conhecer o estatuto de quem denuncia através do sistema, procurando saber se estamos perante um novo sujeito processual, ou pelo menos um participante processual, e com que direitos e estatuto (capítulo III).

2. O SISTEMA DE DENÚNCIAS "CORRUPÇÃO: *DENUNCIE AQUI*"

Para podermos responder às questões a que nos propusemos, é importante começar por compreender o funcionamento deste sistema de denúncias e procurar alguns lugares paralelos no passado jurídico português e no direito comparado.

2.1. Descrição do funcionamento do sistema

Na sequência da apresentação sumária do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" que fizemos anteriormente, e que consta do próprio sítio da *internet*, importa aprofundar um pouco mais a sua forma de funcionamento, tendo como base a curta experiência e trabalho desenvolvido entre o final de 2010 e o primeiro semestre de 2011[9].

As denúncias de actos de corrupção e fraude enviadas electronicamente chegam directamente ao conhecimento do MP, sendo que todos os factos comunicados são, segundo referência da mesma página, "*objecto de apreciação pelos Magistrados do Ministério Público no DCIAP*". Sabemos, ainda, que, no MP, um Procurador Adjunto é responsável, em exclusividade, pelo recebimento, tratamento e acompanhamento de todas as denúncias recebidas, garantindo-se uma resposta fundamentada a todas estas.

O âmbito dos crimes denunciáveis é o dos crimes de corrupção, ainda que, segundo o MP, esteja a servir, em sentido muito mais amplo, para investigar a "criminalidade de funcionários", sendo que, ao longo deste primeiro ano de funcionamento, as denúncias apresentadas tenham correspondido a realidades tão díspares como factos relacionados com a prática de crimes de corrupção, ilícitos administrativos ou de outras naturezas, até meras insatisfações com os serviços públicos[10], conduzindo a arquivamentos, reencaminhamentos, pré-inquéritos formalizados, averiguações preventivas e instauração de inquéritos.

---

9 Os dados sobre o funcionamento, resultados e estruturas deste sistema que apresentamos neste capítulo, e ao longo de todo o trabalho, resultam da consulta do próprio sítio da *internet* que aloja o sistema e explica o seu funcionamento nos termos que citamos, da consulta das diversas informações disponíveis *online,* principalmente nos meios de comunicação social, apresentando este sistema e os seus resultados (que periodicamente vêm sendo noticiados), mas também de informações e esclarecimentos que nos foram diretamente prestados em contactos sobre este sistema junto do DCIAP, da Procuradoria-Geral da República, cuja ajuda e disponibilidade muito agradecemos.

10 De facto, a grande maioria das denúncias recebidas até hoje não tem sido propriamente relacionada com práticas de corrupção. De acordo com a notícia publicada no jornal *Sol*, de dia 10.05.2011, disponível *online* em http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=18800 (consultado em 24.09.2011), desde novembro de 2010 até maio de 2011, foram apresentadas 794 denúncias, que deram origem a 60 averiguações preventivas e à abertura de três inquéritos (sendo que dois correm no Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa (DIAP) e um no DIAP do Porto). Em 160 destes casos, o DCIAP

Na página de *internet* é adiante referido que o envio da denúncia só levará à instauração de inquérito se houver, de facto, indícios da prática de crime, mas é realçado que "*nenhuma informação será deixada sem desenvolvimento, visando sempre alcançar a verdade dos factos*". Os denunciantes são ainda informados de que será decidida a forma processual através da qual será iniciada a investigação.

Quanto à apresentação da denúncia, no espaço que lhe é dedicado[11], é disponibilizado um formulário electrónico em que é pedido (em campos de preenchimento obrigatório) ao autor da denúncia que indique o sector de actividade em que ocorreram os factos e que os descreva ao pormenor[12], revelando datas[13], identificando suspeitos[14] e indicando como teve conhecimento dos mesmos[15]. Por sua vez, é facultativa a indicação do valor aproximado das quantias envolvidas[16], de outras pessoas que têm conhecimentos dos factos[17], de um nome (que pode, ou não, corresponder à verdadeira identidade do denunciante, visto que esta não é verificada) e contactos, bem como a entrega de documentos que possam comprovar as suspeitas[18] (sendo possível anexá-los).

---

destinou a informação a outras entidades. Assim, nos primeiros seis meses de funcionamento desta página de *internet*, foram recebidas 794 denúncias, sendo que 351 estão pendentes, 349 arquivadas e 94 foram eliminadas. A notícia refere ainda que 320 estão relacionadas com o sector público, 266 com o sector privado, 4 com o desporto, 11 referem-se ao comércio internacional e 65 pertencem à rubrica "não especificado". Quanto a dados mais recentes, sabemos que até ao dia 9 de setembro de 2011 (isto é, em 10 meses de funcionamento), foram recebidas 1184 denúncias, 840 das quais no ano de 2011.

11 Cf. o*nline:* https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php (consultado em 20.09.2011).

12 Com a seguinte nota explicativa: "*Narre os factos de que tem conhecimento com o maior detalhe possível, incluindo locais, pessoas e empresas envolvidas, modo de actuar, se foram feitos pagamentos e como, através de que meios, contas bancárias e titulares, procurando ser objectivo*".

13 Também com nota explicativa: "*Exemplo: em 30 julho de 2009, em finais de julho de 2009, entre 15 e 30 de julho de 2009, em agosto de 2009, em meados de 2009, em 2009, entre janeiro e março de 2009, a situação vem-se repetindo desde há cerca de 2 anos, etc...*".

14 E, desta outra nota, sublinhe-se a quantidade de *dados pessoais* que são requeridos e cuja proteção adiante questionaremos: "*Indique todos os dados que sabe sobre as pessoas e empresas envolvidas na corrupção ou fraude, local de trabalho, profissão, residência, pessoas das suas relações, contactos, veículos automóveis, outras propriedades, etc.*".

15 Explicado como "*Diga se ouviu alguém e, nesse caso, a quem, falar dos factos, se os presenciou, se os leu em algum documento*".

16 Ainda com nota: "*Se não houver entrega/recebimento de dinheiro, indique uma estimativa do valor dos bens em causa*".

17 Outra nota: "*Identifique outras pessoas que possam auxiliar a investigação, dando informações ou prestando testemunho*".

18 Também com nota explicativa: "*Indique se possui ou onde se encontram documentos que pensa serem relevantes para a prova. Se os tiver digitalizado, envie-os através da função abaixo "Anexar ficheiro". Se preferir, pode enviá-los por correio para a morada do DCIAP*".

As denúncias são recebidas e tratadas pelo DCIAP, que chega a dar exemplos de indicadores de corrupção como "*percentagens de comissão anormalmente altas*", "*reuniões privadas com agentes públicos que tenham a seu cargo a negociação dos contratos ou com empresas interessadas nesses contratos*" e "*presentes ou dádivas não justificadas*"[19].

Sendo este sistema orientado para a recolha de informação sobre factos criminosos, designadamente prática de corrupção, qualquer facto relacionado com um crime que seja recebido pelo MP recebe seguimento igual ao dado a denúncias anónimas entregues por outras vias aos magistrados. Assim, foi-nos dito que factos relacionados com a prática de fraude sexual ou de homicídio serão encaminhados para as instâncias competentes, podendo, na prática, o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*", servir para denunciar (anonimamente) qualquer tipo de crime. Conforme explica o DCIAP, todas as denúncias têm apenas "utilidade de pré-inquérito", tendo valor equiparável ao de uma denúncia anónima tal como vêm previstas na lei, sendo-lhes dado um tratamento prévio, ou de pré-processo, e quando haja indícios ou necessidade, podem conduzir a pré-inquéritos ou averiguações preventivas.

Ainda, segundo o MP, não há qualquer intenção directa de premiar ou pagar as denúncias apresentadas, apesar de alguns dos sistemas e mecanismos internacionais que inspiram esta plataforma tenham essa filosofia[20]. Os responsáveis pela medida concebem-na como mera *"due diligence"* do MP, no âmbito das suas competências e funções. É, no entanto, feito este apelo à denúncia e colaboração: "*todos aqueles que se sentiram directamente afectados pela prática de actos de corrupção ou que dispõem de informação privilegiada são convidados a utilizar este meio para contactarem com as autoridades responsáveis pela investigação*".

E, assim, quase como "recompensa", ao autor da denúncia é atribuída a chave de acesso para poder aceder à comunicação e tomar conhecimento da investigação, podendo o autor da comunicação manter o anonimato durante todo este processo. No entanto, e ainda de acordo com os responsáveis pelo sistema, o *"feedback"* dado, serve, pelo contrário, para encorajar o denunciante a apresentar-se e revelar a sua identidade, colaborando com a investigação.

---

19 Cf., mais uma vez, o sítio do sistema, *online* em https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php (consultado em 20.09.2011).

20 Designadamente o sistema brasileiro *"Disque Denuncia"* (http://www.disquedenuncia.org.br/ e http://www.procurados.org.br/ (consultados em 24.09.2011)) que abaixo referiremos, onde são oferecidas recompensas (monetárias e não só) pelas denúncias, mesmo mantendo-se o anonimato.

Conforme referimos atrás, é facultada uma chave de acesso electrónica a cada denunciante, passando a ser possível, através do mesmo sistema, uma interação entre os investigadores e os denunciantes, a quem é prometido o que já citámos: "*tomar conhecimento da investigação*" e "*outros dados*". Através desta chave de acesso, os denunciantes podem conhecer o destino das suas denúncias. Assim, quando há arquivamento, o que, segundo nos informou o MP, acontece na maioria das situações, o denunciante é informado através da fundamentação[21] da decisão, seja quando há arquivamento simples, seja quando há reencaminhamento para outras entidades (por haver indícios da prática de outros tipos de ilícito, em muitos casos, administrativos), seja quando, em razão da matéria (não se tratar de práticas de corrupção), deva ser outra instância ou departamento a prosseguir a investigação. A ideia começa por ser assegurar a confiança no sistema e, através do "*feedback*", permitir aos denunciantes perceber a actuação do MP.

Se é desencadeado procedimento de investigação criminal, a consulta do sítio permite comunicar ao denunciante a abertura de inquérito ou de averiguação preventiva, e informá-lo sobre as novas fases, devendo a informação dada após o início da instrução e, depois, do julgamento, ser limitada ao essencial. Segundo os responsáveis pelo sistema, a informação dada, ou resposta prestada, começa por ter como objectivo levar o denunciante a "dar a cara", pretendendo desincentivar o anonimato e apelar à colaboração na investigação. No entanto, o anonimato pode manter-se em todas as situações e circunstâncias, continuando a ser prestada informação sobre o destino dado à denúncia e fundamentando o procedimento[22] seguido pelo magistrado e o tipo e formas de averiguação seguidas. Ainda de acordo com as informações dadas pelo MP,

21 A fundamentação do arquivamento da denúncia ocupa, em geral, três a quatro parágrafos, e destina-se a justificar a apreciação do magistrado, explicando a desnecessidade de prosseguimento de investigação criminal, e justificando arquivamentos, reencaminhamentos e as escolhas de determinados procedimentos investigatórios, das averiguações preliminares à abertura de inquéritos. Seja pela ainda relativamente curta existência do sistema, seja pela sua vocação e âmbito, a prestação de informações tem sido essencialmente relacionada com factos e averiguações pertencentes a uma fase anterior ao processo penal ("pré-processo") e, em muito poucos casos, a inquéritos.

22 Assim, são apresentadas mensagens como *"a sua queixa foi enviada para averiguação preventiva"* ou *"foi aberto o inquérito"*, podendo até, eventualmente, ser dado ao denunciante do número único de identificação do processo-crime (NUIPC) do denunciado. Por agora, não se prevê que venham a ser disponibilizadas informações sobre momentos futuros do processo, como, por exemplo, *"foi ouvida a testemunha X"*, ou "*efectuaram-se buscas no domicílio de Y, com os seguintes resultados...*", mas recorde-se que, não havendo qualquer regulamentação, tudo estará na discricionariedade de quem der informações no caso concreto. Note-se, no entanto, que alguns magistrados são de opinião favorável à prestação desse género de informações.

apesar de se seguirem formulários e modelos de resposta[23], a informação é individual e personalizada para cada denúncia, limitando-se a descrever sucintamente a actuação dos magistrados e, depois de começar processo penal, não deverá conduzir à prestação de informações sobre o processo ou seus autos. Conforme referimos, segundo as informações do MP, à partida não deverão ser dadas informações seja na instrução seja no julgamento. Assim, a resposta não deverá conter informações sobre terem sido efectuadas buscas ou escutas, ou sobre as testemunhas ouvidas ou os elementos juntos aos autos. Não deverá haver *consulta do processo* através da chave de acesso. Mais uma vez, dentro do MP, há quem demonstre vontade de que isto possa ser possível.

Os dados comunicados ao denunciante, mais do que informações estáticas, são uma verdadeira "comunicação", estabelecendo-se uma via (que até à utilização destas tecnologias era impossível, especialmente, na relação com denunciantes anónimos) entre investigador e denunciante, que deverá ser sobretudo utilizada em averiguações preventivas, ou durante o chamado "pré-processo". Durante este período, em averiguações correspondentes a diferentes processos tem sido muito distinta a actuação de cada magistrado responsável pelos procedimentos, variando as condutas toleradas e aceites por cada investigador.

Este sistema parece, deste modo, ser a consagração de uma linha directa (ou *hotline*) a incentivar aquilo que é muitas vezes denominado como *whistleblowing*[24], com alguns antecedentes no direito comparado e em Portugal, e configurando-se eventualmente como investigação criminal e/ou como medida de combate à corrupção (nos termos em que estas figuras vêm previstas na lei), como veremos em seguida.

2.2. O sistema em estudo como uma "*whistleblower hotline*"

Ao longo das últimas décadas, e com o desenvolvimento dos meios de comunicação[25], tanto electrónica como telefónica, têm crescido as possibilidades de criação de novas vias e formas para conseguir obter informação e conhe-

23 Estes formulários e modelos de resposta são meros documentos internos, partilhados entre os magistrados responsáveis, resultantes da prática e utilização do sistema, e não estão disponíveis para consulta.

24 *Whistleblowing* pode definir-se, muito sinteticamente, como a denúncia por funcionários dos crimes que têm conhecimento no exercício das suas funções profissionais.

25 Sobre a evolução da comunicação e a sua relação com o direito penal, cf., entre muitos e por todos, Faria Costa, 1998b e 1998c.

cimento de factos suspeitos, detectando comportamentos abusivos, ilícitos e mesmo criminais. Sendo o objetivo facilitar e maximizar as possibilidades de transmissão de factos (particularmente com relevância penal), tem-se utilizado estas novas tecnologias para aumentar e tornar mais eficientes os canais de comunicação. Foi neste contexto que se desenvolveram as denominadas "*whistleblower hotlines*" ou linhas directas de denúncia, com variações nos mecanismos, mas prosseguindo estes objectivos de canalização de informação sobre factos suspeitos.

Desta forma, em meios e circunstâncias em que há enormes dificuldades de acesso a essas informações, seja por se tratar de "*círculos fechados de indivíduos protegidos por regimes de segredo profissional*"[26], seja por pressões internas, regimes hierárquicos e de subordinação, seja pela exposição de quem toma conhecimento dos factos a represálias da própria organização, de entidades relacionadas e mesmo sanções disciplinares, a criação, fomento e defesa de mecanismos de "*whistleblowing*"[27], nomeadamente, linhas directas que protejam e facilitem a prestação de informações, tem-se revelado adequada, ajustada e necessária ao combate a certo tipo de crimes e abusos[28]. Estas necessidades foram particularmente sentidas em meios empresariais, verificando-se enormes perdas na sequência de crimes económicos e fraudes dentro das empresas[29], que muito contribuíram para o desenvolvimento das tecnologias e sistemas na base destas linhas directas.

Neste sentido, podemos adoptar o conceito dado por Rhys Stacker[30] para "*anonymous or whistleblower hotlines*", definindo-as como serviços de *email* ou telefone que dão aos funcionários oportunidade para fornecer informação

26 São estas as palavras usadas na explicação do sítio *online*: https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

27 A expressão "*whistleblower*", surgiu, nos anos 70, como figura de estilo, da junção entre *"whistle"* (um apito, como algo que soa, um alerta) e *"blower"* (aquele que sopra). O termo vem ligado à imagem que está na base desta figura (que era, antes, usada, em calão americano, para designar árbitros desportivos): um apito soprado por alguém, para sinalizar uma atividade ilícita ou uma falta. Assim, cf., *online*, http://www.etymonline.com/index.php?search=whistleblower+&searchmode=none.

28 Neste sentido, identificando as vantagens e capacidades destas linhas diretas, cf., por exemplo, Slovin, 2011.

29 Muitas têm sido as agências a analisar os números e efeitos da criminalidade económicas em diversas empresas por todo o mundo. Cf., nomeadamente e aprofundadamente, um recente relatório detalhado sobre essas consequências, PriceWaterhouseCoopers, 2009.

30 Cf. Stacker, 2011: 2.

sobre actividades criminosas que se verifiquem nos seus locais de trabalho, sem medo de represálias[31].

Parece-nos que as semelhanças entre o sistema em estudo e os sistemas englobados por este conceito saltam à vista. No entanto, esta definição tem, necessariamente, de ser adaptada, para que se possa considerar o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" como uma *whistleblower hotline*, nomeadamente no que diz respeito ao elemento subjectivo, visto que nessa linha de denúncias criada pelo MP qualquer um tem a oportunidade de fornecer informação sobre o facto ou factos que lhe pareçam consubstanciar um crime de corrupção, não sendo necessário ser funcionário (nem público, nem de qualquer empresa[32]).

Conforme vimos, as *linhas directas de denúncia* começaram por surgir, desde finais do séc. XX, em empresas por todo o mundo, como resposta, a nível interno, a problemas de corrupção, *governance* e ética empresarial[33]. Já então, estes mecanismos procuravam prevenir e detectar abusos e falhas dentro das várias empresas que os instituíam, quase se podendo dizer que estamos perante um fenómeno de "investigação criminal por particulares". E a criação de mecanismos deste tipo em determinadas empresas passou até a ser obrigatória, em alguns países, desde o início do século XXI[34], tendo crescido o número de sistemas deste tipo por todo o mundo.

---

31 Os "denunciantes" que utilizam estas linhas, ou *"whistleblowers"*, são geralmente "*insiders"* (ou "pessoas que têm a informação de dentro") que denunciam a uma autoridade, ou mesmo ao público em geral, atividades ou comportamentos desonestos ou ilegais, que se verifiquem em algum serviço público, numa organização pública ou privada, ou numa empresa. A aparente violação ou infração pode ser uma violação de lei, regra ou regulamento muitas vezes com supostos danos ou ameaças ao interesse público e referem-se frequentemente como casos típicos, atos de corrupção.

32 Conforme referimos, a grande maioria das denúncias apresentadas no sistema provém de utentes de empresas ou serviços públicos, insatisfeitos com o tratamento que lhe foi dado ou com a decisão desfavorável às suas pretensões.

33 Neste sentido, entre muitos, por exemplo, cf. Burke, Tomlinson & Cooper: 2010: 279, e o sítio dedicado ao tema, *online*: http://www.ethicsworld.org/ (consultado em 05.09.2011).

34 Em 2002, nos Estados Unidos da América, a lei federal *Sarbanes–Oxley Act*, de 30 de julho, estabeleceu uma série de padrões para as empresas, passando a exigir legalmente a existência, em certas empresas, destas *hotlines*, devendo assegurar-se a possibilidade de anonimato. Este diploma, também conhecido como *Public Company Accounting Reform and Investor Protection A*ct (no Senado) ou *Corporate and Auditing Accountability and Responsibility Act* (na Câmara dos Representantes) e comummente referido como *Sarbanes–Oxley* (ou abreviadamente *Sarbox* ou *SOX)*, herdando o nome dos Senadores que propuseram e apoiaram esta lei. O projeto de lei surgiu em reação à sequência de grandes escândalos corporativos e contabilísticos do início do séc. XXI, que afetou empresas como *Enron*, *Tyco International*, *Adelphia*, *Peregrine Systems* e *WorldCom*. Esses escândalos custaram milhões de dólares aos investidores quando os preços das ações das empresas afetadas entraram em colapso e abalaram a confiança do público nos mercados de valores mobiliários do país.

Parece-nos clara a influência destas experiências internacionais na criação pelo MP português do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*"[35]. Contudo, também sabemos que o fomento e proteção do *whistleblowing* não são novidades no processo penal, nem português, nem internacional, importando relembrar, a propósito, a sua proteção no direito internacional público e no direito internacional dos direitos humanos, que autores como Paulo Pinto de Albuquerque consideram "*há muito consolidada*"[36]. Essas disposições, não apenas de direito nacional[37], mas principalmente direito internacional público[38], implicam que este tipo de denúncia não constitua, em caso algum, violação do segredo profissional ou de quaisquer deveres de natureza análoga disciplinar.

A proteção do *whistleblowing* tem-se concretizado, inclusivamente, no direito comparado e no passado jurídico português, através de sistemas com algumas semelhanças evidentes com o sistema em estudo.

2.3. Direito comparado e antecedentes em Portugal

A procura de alguns lugares paralelos torna-se necessária, visto que, segundo os magistrados do MP ouvidos sobre o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*", esta medida não foi original, decorrendo de recomendações internacionais[39]

35 Ainda que este sistema tenha como objetivo o combate à corrupção em organismos quer públicos, quer privados, parece estar particularmente vocacionada para a atuação do Estado, quase o tratando como uma empresa e cada cidadão como um funcionário dessa empresa. E acreditamos que a realidade do Estado *prestador* português, repartindo-se essas prestações de serviços desde logo por inúmeras empresas públicas, mas também por um número (tantas vezes criticado) de serviços, órgãos e departamentos da Administração Pública e decisores políticos e administrativos, confere ao Estado-administração nacional determinadas características de "grande empresa", parecendo simples estabelecer esses paralelos. Assim, as consequentes múltiplas possibilidades nocivas dos denominados "crimes internos" de corrupção, ou mesmo a dita "criminalidade de funcionários" parecem justificar esta medida da "empresa" que é o Estado Português. Sobre esse tema, cf., nomeadamente, Cunha, 2008.

36 Cf. Pinto de Albuquerque, 2011: 664, em anotação ao artigo 242.º CPP.

37 Assim, cf. as garantias que adiante referiremos do artigo 4.º da Lei n.º 19/2008.

38 Cf., ainda, o artigo 33.º da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, o artigo 5.º da Convenção da OECD sobre o combate à corrupção dos funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, ainda a regra 12.º da recomendação n.º R (2001) 10 sobre códigos de conduta para funcionários públicos, e a regra II.7 da recomendação (2001) 11, relativa aos princípios que regem a luta contra o crime organizado, as duas recomendações adoptadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, e também a Resolução 1551/2007 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

39 No entanto, das várias recomendações internacionais públicas e disponíveis para consulta, nenhuma refere, explicitamente, a introdução de sistemas como aquele que estudamos. Assim, desde logo, as mais recentes avaliações do GRECO (*Group of States against Corruption*), através dos chamados "Evaluation Report on Portugal, Third Evaluation Round adopted by GRECO", de dezembro de 2010. Estão disponíveis *online*, os Relatórios do GRECO de avaliação a Portugal de 2010 (vols. I e II), de 2005 (vols. I, II e III) e de 2002 (vols. I, II e III, em http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp e em http://www.cpc.

e importando modelos de outros ordenamentos jurídicos. Por isso, é-nos útil, muito sucintamente, fazer referência a outras experiências semelhantes a esta – *linhas directas, electrónicas, de denúncia de crimes (de corrupção) a autoridades públicas* no direito comparado. Podemos encontrar algumas iniciativas muito semelhantes a este sistema, normalmente associadas a circunstâncias de grande suspeição e vontade de intensificar o combate à corrupção. O caso mais paradigmático de outra linha deste tipo no estrangeiro é o da África do Sul[40], mas, mais recentemente, parecem também ter passado a existir linhas directas (apenas telefónicas) para denúncia de corrupção na Rússia[41] e no Chile[42].

Contudo, em vários outros países, podemos encontrar programas relacionados com *hotlines* electrónicas para combate à criminalidade, designadamente os projectos que nasceram de grupos de particulares que pretendem colaborar com as autoridades, auto-denominados "*Crime Stoppers*"[43]. A grande marca distintiva desses sistemas em relação a este é o facto de não terem sido lançados pelas próprias autoridades.

Em Portugal, a ideia de convocar particulares para a investigação criminal, através de várias formas, não é nova, nem na História, nem na mais recente evolução do processo penal, como veremos adiante. No entanto, no que diz respeito ao envolvimento dos particulares através de *whistleblower hotlines*, não

---

tcontas.pt/documentos.html, sendo que nenhum desses documentos recomenda a instituição de *hotlines* deste tipo. Também não procede assim o recente *Global Corruption Barometer 2010*, da *Transparency International*, (*The global coalition against corruption*), disponível *online* em http://www.transparency.org (todas as páginas consultadas em 05.09.2011). Parece-nos que as recomendações internacionais referidas pelo MP deverão ser documentos internos, entre investigadores criminais europeus, e não só, que apontarão neste sentido.

40 *Online:* http://www.southafrica.info/services/government/hotline-anticorruption.htm (consultado em 28.08.2011).

41 *Online:* http://www.infobae.com/notas/561649-Rusia-tiene-una-linea-directa-contra-la-corrupcion.html (consultado em 28.08.2011).

42 *Online:* http://www.denunciaseguro.cl/preguntas-frecuentes/#1) (consultado em 28.08.2011).

43 Assim, nos Estados Unidos da América *online* em http://www.crimestoppersusa.com/; no Reino Unido *online* em http://www.crimestoppers-uk.org/; no Canadá *online* em http://www.canadiancrimestoppers.org/; na Austrália *online* em http://www.crimestoppers.com.au/cs/home.jsp; no Brasil *online* em http://www.disquedenuncia.org.br/, em http://www.procurados.org.br/, e ainda, mais recentemente, uma página aparentemente para quaisquer "denúncias de descontentamento", mas curiosamente com o mesmo nome do sistema da PGR, *online* em http://www.denunciaaqui.com.br/com/; e no Chile (aparentemente já com apoio público, mas para denúncias de delinquência) em http://www.denunciaseguro.cl/. A plataforma internacional "*Crime Stoppers*" encontra-se *online* em http://www.c-s-i.org/ (todas as páginas consultadas em 16.09.2011).

encontramos antecedentes semelhantes no ordenamento jurídico português, pois embora tenham existido linhas electrónicas ou telefónicas de queixa, estas pressupunham sempre a identificação do denunciante, como veremos adiante, pelo que não eram mais do que uma simplificação do método tradicional de denunciar um crime, em papel.

Muito resumidamente, podemos identificar antecedentes de proteção, mesmo legal, do *whistleblowing* relacionado com a corrupção, na Lei n.º 19/2008, que alterou o art. 4.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabeleceu medidas de combate à criminalidade organizada e económico–financeira. Esta lei introduziu um conjunto de "*garantias dos denunciantes*", que protegem e garantem o *anonimato,* até à dedução de acusação (no art. 4.º, n.º 3), aos trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado que denunciem o cometimento de infrações de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções. Coloca, assim, em vigor, um conjunto de medidas de combate à corrupção (como uma presunção de que a aplicação de sanções disciplinares é abusiva ou um direito a transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação), que, no entanto, são claramente distintas daquela que é introduzida pela medida em estudo.

O Sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" lembra também o "Sistema de Queixa Electrónica"[44], introduzido pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro (que iniciou o projecto chamado *"e-policing"*, relacionado com o "*projecto do governo electrónico em curso*", de acordo com o preâmbulo da Portaria). Este sistema consiste apenas numa forma de *desmaterialização* do acto de denúncia de qualquer crime, que passa a ser feita *online*, através do preenchimento de um formulário, funcionando exactamente como as queixas em papel: tem de ser assinada pelo denunciante e este devidamente identificado, não sendo possível denunciar anonimamente (isto é possível pela admissão do uso da certificação eletrónica para assinatura da queixa, exigindo a utilização do cartão do cidadão – ainda que o mesmo preâmbulo refira, quanto à identificação que "*de forma realista, não deixa de prever-se, contudo, um sistema de autenticação presencial junto de uma rede alargada de entidades que, além das forças de segurança, incluem as lojas do cidadão e a vasta rede nacional de estações dos CTT*"). Deste modo, a referida portaria criou apenas um "balcão virtual" da polícia, para recebimento de denúncias, que são apenas distintas das "tradicionais" por causa da utilização de formulá-

44 O "Sistema de Queixa Eletrónica" está alojado em https://queixaselectronicas.mai.gov.pt (consultado em 12.09.2011).

rios em suporte eletrónico. Note-se, no entanto, que essa pequena diferença, só em termos de forma de envio da denúncia, implicou uma alteração ao Código de Processo Penal (CPP). Parece ser também uma semelhança entre os dois sistemas, o facto de ambos preverem uma *"consulta sobre o estado do processo"*. No entanto, note-se que a Portaria que regula o Sistema de Queixa Eletrónica acrescenta que só há consulta do estado do processo *"até que este transite para a entidade competente"* (art. 2.º, n.º 2, al. *c)*). Assim, existem normas que definem a informação que é dada: o denunciante saberá que a sua denúncia está pendente, até ter a notícia de que já foi encaminhada para o departamento correto do MP, para a ASAE, para a CMVM, entre outros (recorde-se que este sistema aceita denúncias para qualquer tipo de crime), sendo que esse é o único ato de que terá conhecimento, nos termos da Portaria. Assim, podemos concluir que este sistema consubstanciou, apenas, uma alteração de procedimento, não sendo uma verdadeira alteração do processo penal, mas ainda assim sentiu-se a necessidade de a regulamentar através de uma portaria.

Por fim, ainda podemos encontrar antecedentes de uma *hotline* especificamente para corrupção na "Área de Conteúdos – Queixa Electrónica" do sítio da *internet* da IGAL (Inspeção-Geral da Administração Local)[45], que, no entanto, exigia detalhadamente os dados dos queixosos, exigindo os números de identificação e de contribuinte para a apresentação de uma queixa, e consistindo, também, apenas numa desmaterialização dos atos de queixa à Inspeção-Geral de maus procedimentos das autarquias.

O sistema "Corrupção: *Denuncie aqui"* parece assemelhar-se com os três sistemas anteriores, reunindo características de todos eles – protegendo o *anonimato*, *desmaterializando* o ato de denúncia e relacionando-se com atuações ilícitas da administração ou *de funcionários* – mas é totalmente novo! Em nenhum destes sistemas foram criadas e dadas aos denunciantes "chaves de acesso", nem informações, nem se verificou qualquer promoção das *denúncias anónimas* a nível global, para todos os cidadãos. As referidas garantias relacionadas com o anonimato existem para defender trabalhadores do despedimento e de outras sanções.

O sistema em estudo não é, assim, equiparável a nenhuma destas realidades, não bastando, portanto, os seus enquadramentos para melhor o compreender e qualificar. No entanto, no Direito processual penal português identificamos

45 Cf. *online* em http://www.igal.pt/aaaDefault.aspx?back=1&f=1&mcna=1&lnc=6167AAAAAAAAAAAAAAAAAAAA&códigono=61626163AAAAAAAAAAAAAAAA (consultado em 08.08.2011).

dois regimes gerais, com os quais devemos relacionar, e procurar enquadrar, o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*": os regimes respeitantes à *investigação criminal* e às *medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira*.

2.4. O conceito de investigação criminal e o enquadramento do sistema no seu âmbito

Tendo em conta o que até agora dissemos, conseguimos compreender que a criação deste sistema foi, no fundo, uma diligência do MP que visou facilitar e aumentar o seu conhecimento da prática de atos que preenchem o tipo legal dos crimes de corrupção, a determinação dos seus agentes e da sua responsabilidade, e a recolha de provas. O que acabámos de dizer remete-nos necessariamente para a definição de "investigação criminal" que consta do artigo 1.º da Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto): *"A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo"*. Será que podemos, assim, considerar que a criação e manutenção deste sistema é uma forma de *investigação criminal*[46] levada a cabo pelo MP?

A resposta, à partida, poderia parecer positiva, por estarem preenchidos todos os pressupostos do conceito desenhado pelo legislador: não há dúvidas de que o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" se destina a levar ao conhecimento do MP a existência de crimes, dos seus autores, da sua responsabilidade, e do máximo de provas que os particulares consigam disponibilizar, sendo uma diligência que surgiu como resposta à insuficiência da forma clássica de denúncia, no que aos crimes de corrupção e fraude diz respeito. Há, no entanto, dois pontos de diferenciação que importa realçar: o primeiro é o facto de a investigação criminal, como entendida pelo legislador, se desenvolver na fase de inquérito, enquanto que o sistema em estudo foi criado pelo MP como forma de obter denúncias de crimes, logo, logicamente, localiza-se temporalmente

46 Note-se que há quem defenda, como Guedes Valente, que o conceito de *investigação criminal* deve ser mais abrangente do que aquele que resulta da definição legal. Assim, este autor considera que se deveria incluir também *"o processo de procura de indícios e de vestígios que indiquem e expliquem e nos façam compreender quem, como, quando, onde e porquê foi/é cometido o crime x"*, exigindo que todo esse processo e procedimentos sejam padronizados e sistematizados segundo regras jurídicas que travem o poder de quem o pode abusar. Cf. Valente, 2004: 161.

num momento anterior à abertura do inquérito – o MP não criou este sistema para o auxiliar na investigação de crimes na fase do inquérito, mas sim para o auxiliar na tomada de conhecimento de crimes para, mais tarde, poder abrir inquérito; o segundo ponto prende-se com o facto de este sistema, como já referimos anteriormente, não vir previsto na lei processual penal (como exige a definição apresentada, exigindo uma tipicidade das formas de investigação criminal), o que é mais uma razão a ponderar quando analisarmos esta falta de consagração legal.

2.5. O sistema em estudo como uma "medida de combate à corrupção"

Assim, mais do que "investigação criminal", parece-nos quase evidente qualificar este sistema como uma "medida de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira", tal como vêem previstas na lei que as prevê, a Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, que confere ao MP e à Polícia Judiciária, através da Direção Central para o Combate à Corrupção, Fraudes e Infrações Económicas e Financeiras, competência para realizar ações de prevenção para determinados crimes, como os de corrupção[47].

Quanto às medidas de combate concretamente permitidas, são admitidas as "ações de prevenção", cuja enumeração é apenas exemplificativa (art. 1.º, n.º 3), compreendendo, entre outras: (i) a recolha de informação relativamente a notícias de factos susceptíveis de fundamentar suspeitas do perigo da prática de um crime (al. *a)*); (ii) outras diligências que se revelem necessárias e adequadas à averiguação da conformidade de determinados atos ou procedimentos administrativos, no âmbito das relações entre a Administração Pública e entidades privadas (al. *b)*); e (iii) propostas de medidas susceptíveis de conduzirem à diminuição da corrupção e da criminalidade económica e financeira (al. *c)*). Parece-nos muito fácil relacionar a descrição destas ações com a descrição que fizemos do sistema: há recolha de informação, há diligência adequada (e necessária?) às averiguações e parece haver mais do que uma proposta de uma medida que conduz à diminuição da corrupção. As grandes dúvidas prendem-se com o facto de *haver mais do que isso* (desde logo, a "contraprestação" de informações) e de poder haver limites a estas possibilidades previstas na lei que não sejam explícitos nem venham necessariamente regulados.

47 O elenco taxativo de crimes para os quais é conferida competência para realizar ações de prevenção vem previsto no artigo 1.º, n.º 1, alíneas *a)* a *e)*, da mesma lei.

Tem sido com base nas normas deste diploma que o MP vem enquadrando o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*", bem como, em geral, toda a sua atuação pré-processual, ou de "pré-inquérito", e averiguações fora do inquérito ou, melhor, desta fase tal como vem delimitada no CPP[48].

O inquérito, *em sentido amplo*, pode ser definido como o conjunto de actos de polícia que visam a averiguação sumária de certas infrações, descoberta dos seus autores e colheita das provas respectivas, numa "fase policial"[49], e, *em sentido estrito*, conforme prevê o artigo 262.º CPP, corresponde ao conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação de um processo concreto. Já o "pré-inquérito" será a fase, da responsabilidade do MP, que compreende as "ações de prevenção" que atrás referimos e todas as diligências de investigação criminal, visando a averiguação de infrações, autores (e eventualmente recolha de prova), antes mesmo de iniciado um processo penal.

---

48 Uma questão que não podemos aprofundar neste texto prende-se com as dúvidas que se têm vindo a colocar quanto à constitucionalidade de determinadas normas das leis que referimos como enquadrando a atuação dos magistrados, designadamente as referidas Lei n.º 36/94 e Lei n.º 49/2008, na medida em que alteram a estrutura do processo ou violam as garantias gerais dos investigados (como, por exemplo, de autorização prévia de um juiz de determinados atos). Estas dúvidas terão de ser necessariamente "importadas" para analisar o sistema em estudo, que origina novas situações em que os magistrados agem "preventivamente" sem que exista qualquer "lei do pré-processo" que os balize. Relembre-se, sobre isso, o problema dos "pré-inquéritos", do "processo preparatório" ou da investigação criminal fora e prévia ao processo penal. Entre nós, infelizmente, a bibliografia que estuda este tema também é muito escassa, apesar da atenção que vem sendo dada à etapa imediatamente seguinte, do chamado "processo penal preliminar", por todos: cf. Silva, 1990. O autor distingue os conceitos de "*processo preparatório*" (a antiga fase em que se procedia à investigação dos factos suspeitos de constituírem crime e dos seus agentes) e de "*processo penal preliminar*" (o que vem previsto no novo CPP e que corresponde à fase que antecede o julgamento), cf. *idem, ibidem*: 17-18. Quanto ao tema das "diligências pré– ou extra-processuais", cf. Mendes, 2008: 31-35, que recupera a questão levantada por Figueiredo Dias quanto às vulnerabilidades decorrentes de "mudanças ou burlas de etiquetas" aplicadas ao inquérito (e pré-inquérito), que podem ajudar à violação, designadamente, dos limites dos prazos de inquérito. Sobre este problema, cf. Figueiredo Dias, 1989: 7.
Quanto ao "regime do pré-processo", cf., ainda, Albuquerque, 2011, em anotação ao artigo 249.º, pp. 674-687, onde distingue a "*competência para a prevenção criminal*" das restantes, identifica a ausência de um regime legal geral das ações de prevenção criminal, e aponta a necessidade de realizar interpretações conformes à Constituição para "*salvar*" alguns dos atuais regimes, inclusivamente questionando a possibilidade de "pré-inquéritos", devido às dúvidas levantadas quanto à conformidade com a Constituição de procedimentos de investigação criminal fora de um processo penal.
Sobre estes problemas, também Noronha do Nascimento alertou para os perigos dos pré-inquéritos: "*se, fora dos quadros constitucionais, o inquérito é admissível (como o processo de 87 o consagrou) também o será um pré-inquérito controlado por qualquer polícia de investigação, e assim indefinidamente por aí fora, numa sequência contínua e perigosa*", cf. Nascimento, 2011.

49 Neste sentido, cf. Codeço, 1979: 80.

Assim, se será claro que a criação do sistema ocorreu, genericamente, antes de todos os processos, também a sua utilização, para cada denúncia, começa por preceder, necessariamente, todos eles, podendo, depois, os períodos de utilização do sistema decorrer sem se iniciar o processo (e "trocando-se" informações entre denunciante e investigador através do sistema) e sendo ainda possível continuar a ser utilizado depois de começado o processo, já não havendo nem prevenção, nem investigação criminal, concebendo-se uma "medida de combate à corrupção" completamente distinta daquelas "ações de prevenção" que descrevemos.

3 PODERIA O MINISTÉRIO PÚBLICO LANÇAR ESTE SERVIÇO DE DENÚNCIA?

Observando o sistema de denúncias electrónicas tal como anteriormente o descrevemos, importa, então, procurar responder à segunda questão levantada, que corresponde ao título deste capítulo, e que se prende, essencialmente, com a necessidade de compreender se esta medida do MP está em conformidade, a nível material e a nível orgânico e formal, com o espírito e as normas que compõem o ordenamento jurídico português.

Como fomos, em alguns pontos, adiantando, há alguns aspectos do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" que levantam problemas de conformidade com o Direito português. Dividiremos, assim, a análise desta questão em quatro partes, correspondendo às desconformidades do sistema em estudo com várias fontes do ordenamento jurídico português: em primeiro lugar, a conformidade material com a Constituição, depois, a conformidade orgânica e formal com a mesma lei fundamental, seguindo-se a lei, e finalmente o Direito da União Europeia.

3.1. Conformidade material com a Constituição

Materialmente, encontramos, desde logo e principalmente, dúvidas quanto à harmonia deste sistema de denúncias com alguns dos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP), em especial, os direitos à reserva da intimidade da vida privada e à utilização não abusiva das informações pessoais e familiares, previstos, respectivamente, nos números 1 e 2 do artigo 26.º.

E as principais dúvidas que colocamos não se concentram na incursão na vida privada dos denunciados que qualquer investigação criminal ou processo penal implica, sendo conhecidos os múltiplos e clássicos problemas de arti-

culação entre os valores da segurança e da liberdade. Neste sentido, exige-se sempre em qualquer juízo uma ponderação constitucional[50] entre as necessidades de proteção da privacidade e intimidade de cada cidadão, mesmo perante o Estado, reconhecendo-se esferas invioláveis a cada indivíduo[51] e as necessidades da justiça penal (sobretudo processual, na vertente investigatória) e da defesa do Estado. A questão primordial, na nossa opinião, prende-se com os dados da investigação penal que são revelados a terceiros (os denunciantes) na "fundamentação" ou "*feedback*" prestados através do sistema, que podem entrar na reserva de intimidade protegida pela Constituição.

Quanto ao direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, relembremos que este vem sendo decomposto, por muita doutrina[52], em dois direitos menores: (i) o direito a impedir o acesso de estranhos a informações sobre a vida privada e familiar e (ii) o direito a que ninguém divulgue as informações que tenha sobre a vida privada de outrem (que se encontra, ainda, no artigo 80.º

50 Este tipo de ponderação é exigido em qualquer restrição de direitos fundamentais, não devendo as dificuldades que lhe são inerentes absolver qualquer intérprete e aplicador do direito de não proceder dessa forma. Sendo que também sobre estes problemas é extensa a bibliografia, entre nós, refira-se, por todos, Novais, 2010. Nomeadamente, sobre ser a ponderação de bens a *"metodologia constitucionalmente adequada"*, v. pp. 639-726.

51 Assim, discutindo essas "invasões" na liberdade de cada um em nome da segurança e necessidades da justiça penal, recorde-se todas as discussões, das mais clássicas às mais modernas, sobre temas como as escutas telefónicas, as buscas ou o levantamento de sigilo e segredo, profissionais ou bancários. Muita doutrina identifica, aliás, uma profunda inflexão nos valores jurídico-penais desde o 11 de setembro de 2011, com um claro reforço de ideologias securitárias e com consequências a nível substantivo multiplicando-se as incriminações, mas, essencialmente, começando a distinguir-se um "direito penal do inimigo". Cf., entre outros, Martins, 2003: 581-610; Castro, 2005: 65-95; Costa, 2008: 415-445; Prittwitz, 2004: 31-45.Sobre estes mesmos problemas, da tensão entre segurança e liberdade, ao *"direito penal do inimigo"*, é muito oportuno – mesmo para outras questões tratadas neste trabalho – ler jurisprudência recente do Tribunal da Relação do Porto, nomeadamente no Ac. de 28 de maio de 2008, Proc. n.º 0812167, e no Ac. de 29 de outubro de 2008, Proc. n.º 0814711, ambos relatados por Maria do Carmo Silva Dias, em que é dito: "*É certo que, hoje em dia (...) há uma certa tensão entre a ideia de segurança por um lado e a liberdade por outro. Mas, não é pelo facto de no direito penal liberal se dar preferência (primazia) à segurança, que vamos cair na defesa do 'direito penal do inimigo'. E, não obstante aderirmos à posição dos que concluem que o "direito penal do inimigo" desconsidera a noção de pessoa (tal como, por outro lado, o direito penal simbólico só quer sucesso simbólico, sucesso político e, nessa medida, não contribui para um melhor direito penal), a verdade é que é preciso não esquecer que há muito que o legislador abandonou aquela ideia da pena como retribuição e expiação. Todos sabemos que qualquer reforma penal não pode prescindir da protecção dos direitos fundamentais que são assegurados a qualquer pessoa em sociedades democráticas, liberais, tolerantes e solidárias*", disponível *online* em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c6180 2568d9005cd5bb/03338ece895ccf4e802574fa003b1d0e?OpenDocument.(consultado em 20.09.2011).

52 Cf. Canotilho & Moreira, 2007: 467 ss., em anotação ao artigo 26.º. Ainda sobre o tema da reserva da intimidade da vida privada no direito penal, v. Andrade, 1997: 25-57; Faria Costa, 1998: 63-82; e especialmente sobre as "*comunicações electrónicas e a privacidade",* cf. Neves, 2011: 15-63; e, em geral, v., por todos, Capelo de Sousa, 1978: 93 e ss..

do Código Civil (CC), que é considerado Constituição material por autores como Gomes Canotilho e Vital Moreira[53]).

Quanto ao direito previsto no art. 26.º, n.º 2, a CRP exige que a lei estabeleça garantias efectivas contra a obtenção e utilização abusivas de informações relativas às pessoas, "*compreendendo-se essa preocupação suplementar face aos sofisticados meios que a técnica hodierna põe à disposição da devassa da vida privada e da colheita de dados sobre ela*", como explicam aqueles autores[54].

É importante notar que não será fácil delimitar as áreas da vida privada e familiar que gozam de reserva de intimidade, daquelas que estarão mais ou menos abertas à publicidade[55], e que a extensão normativa do direito fundamental à vida privada deverá partir de um conceito de «vida privada» que respeite (i) os comportamentos, (ii) o anonimato e (iii) a vida em relação[56]. Todas essas dimensões serão necessariamente afectadas por uma investigação criminal, na medida em que, à partida, qualquer denúncia consiste num relato que identifica o denunciado e descreve seus comportamentos e vida em relação. No entanto, note-se que no sistema que estudamos é pedido especificamente ao denunciante que, num espaço do formulário, "[*n*]*arre os factos de que tem conhecimento com o maior detalhe possível, incluindo locais, pessoas e empresas envolvidas, modo de actuar, se foram feitos pagamentos e como, através de que meios, contas bancárias e titulares, procurando ser objectivo*", o que poderá ser indício de que se promove uma "investigação privada" dos crimes, potencialmente violadora da esfera de intimidade, independentemente das dificuldades em demarcar essas áreas[57].

---

53 V. Canotilho & Moreira, 2007: 467, nota X.

54 *Idem*, *ibidem*: 467, nota 3. Cf., ainda, as remissões dos mesmos autores para os Acórdãos do TC n.os 255/02 e 207/03.

55 Procurando delimitar áreas distintas, em Direito Civil distingue-se uma *esfera pessoal íntima* – absolutamente protegida –, de uma *esfera privada simples* – apenas relativamente protegida, eventualmente cedendo quando em conflito com outro interesse ou bem público. Desaconselhando a transposição desses raciocínios para o Direito Constitucional, Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que *"à luz deste preceito da CRP parece que tal distinção não é relevante. O critério constitucional talvez devesse arrancar dos conceitos de «privacidade» (n.º 1 in fine) e «dignidade humana» (n.º 2), de modo a definir-se um conceito de esfera da vida privada de cada pessoa, culturalmente adequado à vida contemporânea"*. Cf. Canotilho & Moreira, 2007: 468.

56 V. *idem, ibidem.*

57 Também para o problema da delimitação de áreas ou esferas de intimidade e privacidade não temos aqui o tempo e espaço necessários, cumprindo-nos remeter para alguma doutrina portuguesa que abundantemente tem tratado o problema, procurado critérios seguros – geralmente a partir da "teoria das esferas" – para delimitar núcleos e correspondentes graus de proteção mais ou menos exigidos. Neste

Por outro lado, a possibilidade de consultar o "estado do processo", traduzida num acesso a informações sobre esse processo, oferecidas gratuitamente, sem sequer serem requeridas – que, como já referimos, consideramos como a "recompensa" do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" –, terá certamente a potencialidade de violar esferas de reserva de intimidade, pelo que nos centraremos neste aspecto.

Conforme relatámos, são prestadas aos denunciantes, essencialmente, informações acerca do destino das suas denúncias, consistindo numa fundamentação das decisões do MP durante o "pré-processo" – do arquivamento da denúncia às averiguações preliminares e abertura de inquérito –, ficando na discricionariedade de cada magistrado[58], para cada denúncia, definir o que e como informa e revela a cada denunciante quanto às averiguações, procedimentos e processo, não estando previamente fixados limites, nem parecendo haver qualquer preocupação quanto a proteção de dados pessoais do denunciado.

Segundo os responsáveis pelo sistema, a prestação de informações tem como principal função desincentivar o anonimato e fomentar a participação activa do denunciante na investigação criminal, reforçando a sua confiança nos agentes da justiça penal. Neste sentido, e na nossa interpretação, os dados revelados pretendem "seduzir" o denunciante, e demonstrar-lhe a dedicação e trabalho dos investigadores – sendo estas as principais preocupações, e sem quaisquer critérios ou limites previamente fixados, a preocupação com a proteção da privacidade do investigado é secundária e poderá ser mesmo esquecida.

---

sentido, cf. Cordeiro, 2011: 130 ss; e Miranda & Rui Medeiros, 2010: 603-632, em anotação ao artigo 26.º, e bibliografia aí citada.

58 Neste sentido, terá muita utilidade convocar os estudos sobre a discricionariedade administrativa e adaptá-los convenientemente à atuação do MP, tendo em conta as características de próprias decorrentes da titularidade da ação penal. Esse estudo, infelizmente, ainda não terá sido feito com a extensão necessária para o MP (nem para a atuação das polícias secretas!). Como ponto de partida, aceitemos que a discricionariedade administrativa consiste na liberdade conferida pela lei a um órgão administrativo para que este escolha o comportamento que lhe pareça, em concreto, mais adequado à satisfação da necessidade pública específica prevista na lei, de entre uma série limitada ou ilimitada de comportamentos possíveis. A doutrina, essencialmente de Direito administrativo, tem vindo a aprofundar a compreensão do conceito de "discricionariedade" para melhor compreender a atuação da Administração. Sabemos, assim, hoje que a "*discricionariedade administrativa (...) é um resultado normativo relativo a uma escolha entre alternativas: o que a identifica é, exactamente, a circunstância de se tratar de uma situação, derivada de uma norma, em que se apresentam alternativas e em que deve ser realizada uma escolha. A invariante do conceito normativo de discricionariedade administrativa está, por isso, na existência (...) de alternativas geradoras de uma escolha*", cf. David Duarte, 2008: 35. Sobre a discricionariedade, a liberdade conferida ao decisor e a ilegalidade, cf., entre outros, Raposo, 2006: 407-419; Oliveira, 1984 (cuja definição, mais simples, adaptámos nesta nota); David Duarte, 2006; Maria Luísa Duarte, 1987: 35-74; e Rebelo de Sousa & Matos, 2007: 107-108.

Conforme ficou atrás descrito, a "consulta do estado" disponível através da chave de acesso é, essencialmente, uma fundamentação do destino dado à informação apresentada e os dados comunicados ao denunciante, mais do que informações estáticas, são uma verdadeira "comunicação aos interessados", estabelecendo-se uma via (até à utilização destas tecnologias impossível, na relação com denunciantes anónimos) entre investigador e denunciante, que deverá ser sobretudo utilizada em averiguações preventivas, ou durante o chamado "pré-processo". Durante este período, em averiguações correspondendo a diferentes processos, tem sido muito distinta a actuação de cada magistrado responsável pelos procedimentos, variando as condutas toleradas e aceites por cada investigador.

Assim, parece-nos que esta ampla discricionariedade na prestação de informações sobre um processo penal tem o enorme potencial de violar a área de privacidade do denunciado, que a CRP exige que se proteja. A consagração de um sistema deste tipo vai contra a exigência de previsão de garantias efectivas contra a utilização abusiva de informações, garantindo exactamente o contrário: oferece informações sem serem sequer pedidas, permitindo que o denunciante siga um processo que irá perturbar, sem dúvida, a vida pessoal do denunciado, sem ter sequer de se deslocar. Para além de se promover a delação e o anonimato, promove-se quase uma mórbida perseguição da "desgraça alheia" (ainda que vista pela sociedade como "merecida" ou "justa"), que é usada como recompensa da delação[59]!

No entanto, é possível que os magistrados, na utilização da sua discricionariedade, optem sempre por dar o mínimo de informação, fazendo-a consistir apenas numa fundamentação de decisões administrativas, e procurando não invadir a esfera de intimidade do denunciado, mas apenas a sua esfera privada simples (que, como já referimos[60], é aquela que pode eventualmente ceder quando em conflito com outro interesse ou bem público – neste caso, o combate ao crime). Contudo, a verdade é que não há qualquer norma que o imponha especificamente, ficando essa opção na discricionariedade do magistrado.

---

59 Como forma de ilustrar a violação destes direitos fundamentais, imagine-se o caso de um jornalista que denuncia anonimamente uma série de pessoas por crimes de corrupção (com o aumento dos âmbitos das incriminações levado aos limites que a doutrina tem questionado é bem possível que afete algum deles, ainda que sem o saber!) e que passa a receber no seu computador notícia do estado dos processos – como se fosse uma *newsletter*! – e dados da investigação sobre os atos dos denunciados, sem que nada tenha de fazer para adquirir essa informação!

60 Cf. acima, nota de rodapé n.º 55.

Um exemplo de uma informação que se parece enquadrar na esfera privada simples é, por exemplo, a notícia de que foi aberto inquérito. De facto, até muito recentemente, qualquer denúncia implicava necessariamente a abertura de inquérito (ainda que fosse arquivado de imediato), o que apoia esta convicção de que o facto de correr um inquérito contra alguém não pertence à esfera uma pessoa. No entanto, consideramos que há muitas outras informações relacionadas com o processo penal (diríamos, até, que serão a maioria) que já pertencem a áreas reservadas que, ainda que possam ser conhecidos pelas autoridades, não devem ser revelados a particulares[61].

Perante isto, será que devemos concluir que este sistema é materialmente inconstitucional, por violar os direitos fundamentais referidos? Parece-nos que não. Só seria assim se tivéssemos concluído que este sistema levava inequivocamente a que se dessem informações violadoras da intimidade da vida privada. Pelo contrário, acabámos de referir que há informações muito gerais, como dizer, por exemplo, "o processo foi arquivado por falta de indícios suficientes", que embora se refiram à vida pessoal alheia, se situam na sua esfera privada simples, aceitando-se a sua divulgação em ponderação com outros valores de especial relevo. Assim, não é o próprio sistema que viola o direito à intimidade da vida privada; a actuação discricionária do MP é que a pode violar. Mas isso não determina, só por si, a inconstitucionalidade de todo o sistema, pelo contrário, a discricionariedade administrativa nunca é total, estando sempre balizada pelos princípios constitucionais e administrativos, entre os quais os direitos fundamentais. Neste sentido, o MP deverá assegurar a proteção da intimidade dos denunciados e deverá concretizar, para cada caso, as necessidades que, nesta matéria, decorrem da Constituição.

No entanto, não deixamos de querer realçar que a omissão legislativa e a ausência de critérios gerais permitem que se abra uma porta a invasões da privacidade e, em concreto, a violações pelos magistrados do direito dos cida-

61 Aceite-se que, na sua atuação discricionária, cada magistrado que utilize o sistema terá presentes estes limites decorrentes de incriminações, isto porque, se os violar, devemos relembrar os crimes dos arts. 190.º ss. CP, para além dos direitos fundamentais que vamos referindo. Ao inserir informação sobre um processo penal neste sistema, estar-se-á assustadoramente próximo do crime dos arts. 195.º e 196.º CP (violação e aproveitamento indevido de segredo), pelo que deverão, de facto, reforçar-se os cuidados. Alguns autores defendem que a CRP ainda contém uma imposição legiferante que implica concretizações, até a nível penal, tipificando-se e penalizando-se os comportamentos violadores da intimidade, que, como vamos tentando demonstrar, podem ocorrer pela divulgação de informações do processo aos denunciantes através deste sistema. Sobre este tema, cf., por todos, Canotilho & Moreira, 2007: 472, nota XVI, em anotação ao art. 26.º.

dãos a que ninguém divulgue as informações que tenha sobre as suas vidas privadas[62].

3.2. Conformidade orgânica e formal com a Constituição

Referidas as dúvidas quanto à conformidade material do sistema em estudo com a Constituição, regressamos a uma das nossas primeiras inquietações após conhecer este sistema: o facto de ter sido criado "à margem da lei" e sem qualquer outra norma a regular o seu funcionamento, e, ligada a isto, a dúvida quanto à competência do MP para decidir assim, criando um sistema deste tipo.

Desde o início, impressiona-nos a total falta de normas que regulem o funcionamento do sistema. E, se não conseguimos identificar qualquer regra ou princípio jurídicos que especificamente enquadrem a criação do sistema, o mesmo se diga quanto à sua utilização por denunciantes e magistrados (desde logo como prestadores de informações), que foi deixada completamente na discricionariedade dos agentes e responsáveis pelo mecanismo de denúncias.

Conforme veremos, nem as competências especiais conferidas ao MP nos termos na também chamada "lei da prevenção da corrupção" (a já referida Lei n.º 36/94), nem as restantes normas desse diploma, oferecem a concretização que consideramos indispensável neste caso, sendo certo que não referem este sistema, havendo uma norma habilitadora (com quase duas décadas!) para ações de prevenção em geral, não ficando fixados quaisquer limites ao que podem fazer os magistrados durante essas ações.

Assim, não conseguimos identificar quaisquer normas, nem em lei, nem em regulamento, nem sequer em circulares internas.

Esta despreocupação no desenvolvimento do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" opõe-se ao cuidado da regulamentação prevista aquando da criação do Sistema de Queixa Electrónica, tendo ficado definidos os termos, procedimentos e demais trâmites a adoptar pelos agentes aquando da apresentação por parte de cidadão de queixa através de formulário em suporte electrónico, na supramencionada Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro, do Ministério da Administração Interna. Nessa época, até foi feita revisão ao CPP, pelo artigo 1.º da Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, tendo sido dada nova redação

62 Merecendo muito maior desenvolvimento, que teremos de deixar para outro trabalho, refira-se a possibilidade de nulidade das provas obtidas através deste sistema, se considerarmos haver, ainda que apenas com a prestação de informações, "abusiva intromissão na vida privada". Esta nulidade de provas vem logo prevista na CRP, no seu artigo 32.º, n.º 8. Não será possível neste trabalho tomar posição quanto a esse problema, que acreditamos poder vir a colocar-se.

ao artigo 94.º, n.º 3, daquele Código, passando a permitir-se o uso de formulários em suporte eletrónico.

E notem-se as enormes diferenças quanto às alterações operadas por cada um dos sistemas. Se, naquele, apenas se simplificava a relação dos cidadãos com a Administração Pública[63], recorrendo às novas tecnologias de informação e desmaterializando o acto de denúncia, no sistema em estudo altera-se o conteúdo da própria relação dos cidadãos com a Administração Pública (nomeadamente, pelo novo fluxo de informação que passa a existir – do investigador para o denunciado – e pela irrelevância dada à assinatura do denunciante).

Quando entramos nestas questões, o primeiro tema a analisar é a reserva de lei, que, a existir, resolve quer o problema da competência, quer o problema da forma.

De facto, a CRP consagra três âmbitos de competência legislativa reservada à AR[64]: um *absolutamente reservado*, outro *relativamente reservado* (respectivamente, nos arts. 164.º e 165.º CRP) e outro em que a AR pode legislar concorrentemente com o Governo[65]. Importa, assim, verificar se este sistema se enquadra dentro de algum dos dois primeiros âmbitos, como forma de perceber

63 Falamos em Administração Pública por ser essa a previsão legal, e que acreditamos aplicar-se inteiramente ao MP. Mais uma vez, infelizmente, porque limitados pela natureza e extensão do trabalho, não podemos aprofundar esta fascinante questão da posição do MP, que, sem espaço para justificação, rapidamente consideramos como parte da administração do Estado, devendo ser tratado, nas suas características muito próprias, à luz de critérios de Direito administrativo, e aqui excedeu claramente qualquer margem de livre apreciação ou discricionariedade que lhe fossem permitidas. E relembremos, ainda, a discussão de Direito Constitucional sobre serem as funções do MP judiciais ou não. Em sentido negativo, a propósito da função de julgar e precisando esta distinção, cf., desde logo, Jorge Miranda, 2000a: 37; em sentido oposto, e caracterizando o MP como "órgão de ligação" entre o poder judicial e o poder político, mas um "órgão do poder judicial", cf. Canotilho, 1998: 634-635; e, mais dedicado às consequências jurídico-criminais do tema, Gouveia, 2006: 922-923 e 927; e também (referindo a "posição ambígua do MP), Mendes, 2008: 83 ss.
Sendo certo que nenhum tribunal ou órgão da Administração poderia lançar um sistema assim, a distinção entre a "independência dos tribunais" e a "autonomia do MP" também perde relevância, mas será oportuno recuperar esses estudos como únicas reflexões disponíveis sobre a *separação de poderes* dentro do sistema de justiça penal. Neste sentido, cf. ainda e também, dizendo que "*a autonomia do MP é (apenas!) uma antepara da independência dos Tribunais, tendo em conta a função de iniciativa condicionante da actividade dos Tribunais*", Miranda, 2000b: 259.

64 Lembramos, a este respeito, a afirmação categórica de Miranda: "*A competência legislativa do Parlamento, num Estado de Direito democrático, funda-se, simultaneamente, na ideia de democrática de que a lei, dirigida a todo o povo, deve ser votada pelos seus representantes eleitos; na ideia liberal do debate público e contraditório em que se espera pôr a razão a plena luz; e na ideia pluralista de que uma assembleia com diversidade de opiniões e interesses é mais apta para tomar as grandes deliberações do que qualquer órgão*", cf. Miranda, 2008: 420. Neste sentido, ao MP faltará a tríplice base de legitimidade, racionalidade e democrática que decorre da separação de poderes prevista na Constituição.

65 Neste sentido, e demarcando "três esferas" de competência, cf. Canotilho & Moreira, 2010: 308 e 309, em anotação ao artigo 164.º, nota I.

se era exigida a forma de lei para a sua criação, e de descobrir quem tinha a competência para a mesma. Afastando desde logo o art. 164.º (por nenhuma das suas previsões ter relevância neste caso concreto), analisaremos duas alíneas do art. 165.º, n.º 1, que se parecem relacionar com o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*", e que instituem uma reserva relativa de competência, na qual não poderão entrar o Governo sem autorização da AR, e, muito menos, o MP.

Deste modo, em primeiro lugar, sabemos que é da exclusiva competência da AR, salvo autorização ao Governo, legislar sobre *"direitos, liberdades e garantias*", nos termos da alínea *b)* do artigo 165.º, n.º 1, CRP.

Como vimos, independentemente de *violar* direitos fundamentais, esta medida pelo menos *toca* em direitos fundamentais de que falámos no ponto anterior. No ponto anterior, algumas questões acerca dos direitos fundamentais parecem ficar sem resposta definitiva, por ser necessário conhecer a actuação, em concreto, para cada denúncia e correspondente fundamentação do magistrado responsável: terá este sistema a potencialidade de afectar direitos à proteção de dados, à semelhança do que já se considerou noutros países para mecanismos de *whistleblowing* semelhantes? A reserva de intimidade da vida privada? O bom nome e reputação? A regulamentação que responderia a estas respostas não existe, ficando tudo na discricionariedade dos agentes.

A alínea *b)* do artigo 165.º, n.º 1, CRP inclui "*seguramente a regulamentação de todos os direitos enunciados no Título II da Parte I da Constituição*"[66] (como acontece com os direitos atrás referidos), valendo não apenas para as restrições (previstas no artigo 18.º CRP), mas também para toda a intervenção no âmbito dos direitos, liberdades e garantias. Note-se que prestação de informações de um processo penal, qualquer que seja a fase em que se encontre, está necessariamente relacionada com os direitos, liberdades e garantias daquele que é imediatamente afectado por esse processo, pelo que deveremos exigir lei, ou decreto-lei autorizado[67], por estarmos no âmbito do artigo 165.º, n.º 1, *b)* CRP.

Assim, e independentemente de, possivelmente, na maioria das situações concretas acabar por não se verificar qualquer violação destes direitos, parece-nos que as enormes potencialidades que a utilização deste sistema tem de violar direitos fundamentais dos denunciados (nomeadamente por lidar com

66 Cf. Canotilho & Moreira, 2010: 327-330, notas VIII a X.

67 Não nos ocuparemos neste trabalho do problema das autorizações legislativas e relevância que poderiam ter nesta matéria (nomeadamente, problemas quanto à extensão da densificação das autorizações e da regulamentação exigidas).

dados pessoais dos mesmos), exige que houvesse, pelo menos, uma lei que desse orientações genéricas aos utilizadores do sistema. Não basta, para tal, o conteúdo da Lei n.º 36/94, porque, apesar de conter uma norma habilitadora da criação, em geral, de medidas como esta, esta não contem quaisquer orientações ou indicações para a aplicação das ações de prevenção aí previstas. Sem lei que defina o que pode ser comunicado ao denunciante, a actuação do magistrado pode facilmente, por exemplo, ir para além da reserva da intimidade da vida privada do denunciado, dando, consciente ou acidentalmente, informações excessivas que, em concreto, violam algum dos seus direitos fundamentais. Assim, não há dúvida de que este sistema está em forte relações com direitos, liberdades e garantias, preenchendo a previsão do art. 165.º, n.º 1, alínea *b)*.

Quanto à extensão da reserva, e para perceber até que ponto este *tocar* é relevante, relembremos que a CRP não estabelece qualquer delimitação material entre domínio legislativo e domínio regulamentar, o que, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, decorre directamente do princípio da reserva de lei da AR, devendo, em dúvida, e devido à preeminência legislativa da AR, preferir-se *"a interpretação mais favorável ao alargamento da competência reservada da AR"*[68], identificando-se quase um princípio de *in dubio pro legem*. A propósito da relação entre o domínio legislativo reservado da AR e o poder regulamentar do Governo, será exigida à AR regulamentação exaustiva (uma verdadeira *reserva absoluta de lei material*) para conformar o desenho de todas as concretizações, como especificamente enunciam os autores[69], em matérias como a restrição de *direitos, liberdades e garantias* ou a *definição dos crimes e penas*.

Assim, todo o regime jurídico das matérias reservadas pertencerá à reserva de lei "*não podendo elas ser objecto de regulamento, salvo nos casos previstos pela própria lei"*[70]. Note-se que a referida Lei n.º 36/94 também não prevê qualquer regulamentação ulterior. É importante realçar que estes são os limites estudados a propósito do *poder regulamentar do Governo*, devendo-se necessária e mais restritivamente aplicar a quaisquer poderes que o MP tenha para actuar.

Acresce ainda que os casos, que adiante analisaremos, de "*whistleblowing hotlines"* em empresas, que foram declaradas ilegais em França e na Alemanha[71], levantavam não só questões quanto ao anonimato, mas também quanto ao

68 Neste sentido, cf. Canotilho & Moreira, 2010: 327, anotação ao artigo 165.º.

69 Cf. *idem, ibidem*: 326, nota V.

70 Novamente, v. *idem, ibidem*.

71 V. Schreiber, Held, Bond, Runte, Dana & Flower, 2005: 3.

enquadramento normativo dentro do qual estes sistemas são criados. De facto, as normas europeias de proteção de dados requerem, entre outros que todos os sistemas que tenham relação com dados pessoais sejam previstos e regulamentados por normas jurídicas[72].

Concluindo, a "intensidade do toque" nos direitos fundamentais referidos, faz com que esta matéria seja reserva relativa da AR, sendo que isso implica que esta medida tomada pelo MP esteja ferida de inconstitucionalidade orgânica (pelo facto de ser tomada pelo MP) e formal (pela ausência de forma de lei).

Em segundo lugar, é também da exclusiva competência da AR, salvo autorização ao Governo, a "*definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal*" pertencendo à reserva legislativa da AR todo o direito penal e processual penal[73], como decorre do disposto na alínea c) do mesmo artigo 165.º, n.º 1, CRP. Deste modo, para compreender a extensão desta reserva, importa perceber o que é a "definição do processo penal", isto é, o que é *direito processual penal novo*, sendo que devemos sempre ter presente a necessária interpretação favorável ao alargamento do âmbito reservado que decorre da posição da AR que atrás descrevemos.

Perceber de que forma é alterado o direito processual penal pela criação e utilização de um sistema como este é o assunto que nos ocupará nos próximos pontos. Será que o processo português passou a ter um novo *sujeito processual* (ou, pelo menos, alterações nesse estatuto) ou um *participante processual* com poderes reforçados? Terá havido alteração relevante na forma como os particulares participam no exercício da ação penal (do já abordado acesso aos autos, ou acesso a informação do processo, às possibilidades de colaboração e controlo da actuação do MP)? Terá havido alteração no regime e forma das denúncias? Estaremos perante uma *denúncia especial*?

---

72 A exigência europeia de normas jurídicas vai ao detalhe de especificar as matérias que têm de estar regulamentadas, garantindo aos cidadãos: (i) o direito de qualquer pessoa saber que dados estão a ser processados sobre si; (ii) o tratamento dos dados pessoais ter de ser feito de forma lícita e respeitando o princípio da boa fé; (iii) os dados deverem ser guardados apenas enquanto forem necessários, estiverem corretos e atualizados; (iv) os dados recolhidos deverem ser mantidos seguros e protegidos e, quando processados por terceiros deverem aplicar-se as mesmas obrigações, e (v) sejam impedidas quaisquer transferências destes dados para fora da Área Económica Europeia para outro país que não tenha uma proteção adequada dos direitos de cada um. Em Portugal, convoquem-se, ainda, as exigências legais consagradas nos artigos 5.º, 6.º e 7.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, as restantes exigências que esse diploma contém quanto a esta matéria, e ainda a interpretação e aplicação que dele tem vindo a ser feita pela Comissão Nacional de Proteção de Dados.

73 A mesma ideia é defendida também em Canotilho & Moreira, 2010: 328.

Um dos objectivos deste trabalho é, assim, questionar se se verificou uma alteração de carácter verdadeiramente processual ou meramente procedimental. Se no final, em qualquer destes pontos, concluirmos que se tratou de uma alteração processual, então, necessariamente, haverá inconstitucionalidade orgânica, por violação da reserva relativa e preenchimento da alínea c) do art. 165.º, n.º 1, CRP. Se a alteração tiver sido meramente procedimental, esta medida não estará ferida por este vício. Como a análise desta questão implica o tratamento de matérias que serão estudadas nos capítulos seguintes, deixaremos a resposta a esta questão para a conclusão do trabalho.

Posto isto, e sendo que consideramos que nenhuma das alíneas que prevê a reserva relativa da AR está inequivocamente violada (podendo haver quem, com argumentos igualmente, ou até mais, válidos do que os nossos, defenda que este sistema é orgânica e formalmente conforme com a CRP), achamos essencial não deixar outras questões subsidiárias a esta sem resposta. Tentaremos, deste modo, dar resposta a outras duas questões:

i) Se a CRP não previsse qualquer reserva de competência, seria o MP seria competente para criar um sistema com as características apresentadas?
ii) Se o MP fosse competente para o criar, teria de o fazer através de algum instrumento jurídico, ou poderia manter-se, como existe hoje, sem qualquer norma escrita que o regule?

Quanto à questão i), comecemos por dizer que consideramos que o desenho de competências decorrente do *princípio da separação de poderes*[74] na CRP, e as próprias ramificações desse princípio na legislação ordinária, aconselham a que, se não houvesse reserva relativa de competência da AR, não devesse, ainda assim, ser a mesma entidade a criar e a utilizar o sistema, devendo distinguir-se quem limita a actuação de quem actua.

Não podemos ignorar que, ao criar este sistema, o MP procurou representar o Estado e defender o interesse público e a democracia, correspondendo, assim,

74 A concretização deste princípio para as matérias que estudamos é feita por Lopes Rocha defendendo que um sistema submetido a uma direcção única, inteiramente integrado, levaria à supressão dos "freios e contrapesos" que a doutrina, desde Montesquieu, tem vindo a relacionar com as maiores possibilidades de defesa dos direitos do Homem e liberdades fundamentais necessários para a existência de um Estado de Direito democrático. Desenvolvendo estes problemas, cf. Rocha, 1993: 25-43. V. ainda, sobre a separação de poderes na CRP, Piçarra, 1989. E, num sentido mais geral mas sempre indispensável quando se aborda a separação de poderes, v. Montesquieu, 2011.

ao que a lei determina quando define a sua função no Estatuto do MP[75]. No entanto, a norma referida não é neutra em relação à sua competência, evidenciando uma lógica de separação de poderes no sistema de justiça penal e concretizando a necessidade de uma *fragmentação funcional*[76], como forma de assegurar o seu melhor funcionamento. Assim, dispõe que o MP *"defende os interesses que a lei determinar"* e *"participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania"*[77], sendo que as melhores cautelas aconselham a que o MP se limite a executar, e que os limites à sua actuação sejam fixados por outras entidades. Do mesmo modo, consideramos que a regulamentação de um sistema como aquele que estudamos deve caber a outra entidade. Ainda que aceitemos que a criação deste sistema não integra o conceito de "*definir a política criminal*", estamos certos que definir como actuam os magistrados ao utilizar um sistema que foi concebido de forma a colocar o combate à corrupção acima de valores como a intimidade da vida privada, a desvalorização e desincentivo ao anonimato, e a repulsa social à cultura da delação (decorrente de uma marca histórica nacional e europeia profunda), invertendo alguns princípios aos quais a nossa tradição jurídica nos habituou, sem a intervenção de qualquer legislador, assume uma importância que, pelo menos, se aproxima da ideia de "política criminal".

Paulo Pinto de Albuquerque explica que: *"A política criminal* strictu sensu *consiste no programa de objectivos, de métodos de procedimento e de resultados que o Ministério Público e as autoridades de polícia criminal prosseguem na prevenção e repressão da criminalidade"*[78]. Assim, definir de que forma se deve ponderar

---

75 A definição da função do MP consta do artigo 1.º do Estatuto do MP, Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, mais recentemente alterada pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril, estipulando que *"o Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da lei".*

76 Anabela Miranda Rodrigues considera esta *fragmentação funcional* indispensável para *"identificação das estratégias que visam melhorar as relações entre os diferentes órgãos"*. Cf. Rodrigues, 1988a: 9.

77 É neste sentido que Gonçalves identifica os "Poderes da República" ou, pelo menos, os condicionamentos que deles vêm, como "limites externos" à atuação do MP. Embora não concretize nem refira os limites em concreto, acreditamos estar aqui começado o desenho de uma esfera limitada quanto à área de atuação do MP no Direito brasileiro, com a qual concordamos. Cf. Gonçalves, 2004: 149-150. No mesmo sentido, e dedicando capítulo autónomo ao tema, *"Dos (inconstitucionais e abusivos) poderes institucionais do Ministério Público"*, Cf. Vieira, 2004: 336 ss. Este autor comenta uma decisão do Supremo Tribunal Federal Brasileiro (Brasil, STF, 2.ª T., RO, em HC 81.326-DF, rel. Min. Nelson Jobim, *DJU* 1.º.08.2003). De acordo com essa decisão, o MP brasileiro não possui atribuições para realizar, diretamente, investigações de carácter criminal, sendo abordada a fronteira entre as áreas de atuação do MP e da Polícia Judiciária.

78 Cf. Albuquerque, 2004: 1.

os valores acima referidos com a prevenção e repressão da corrupção não será política criminal? A resposta à questão "vale tudo no combate à corrupção?" e, sendo "não", determinar, então, o que vale, não será política criminal? Bem sabemos que a Lei n.º 36/94 pretendeu definir a política criminal para os crimes de corrupção, mas não podemos ignorar o facto de ser especialmente sucinta no tratamento dos conteúdos, sendo que, utilizando a definição do autor citado, define os "objectivos", mas deixa sem orientações os "métodos de proceder" e os "resultados". Sendo o objectivo o combate à corrupção, permite-se *"a recolha de informação relativamente a notícias de factos susceptíveis de fundamentar suspeitas do perigo da prática de um crime"* (art. 1.º, n.º 3, al. *a)*), e impõem-se alguns deveres às autoridades, mas não conseguimos encontrar nessa lei nada que oriente a necessária ponderação entre os valores do combate à criminalidade e da intimidade, por exemplo. E se a maioria da doutrina insiste que deve ser o legislador a fixar a política criminal – *"A solução mais conforme à Constituição da República é a seguinte: A política criminal deve ser definida pelo Governo e pela Assembleia da República através de directivas genéricas e executada pelos magistrados do Ministério Público e, sob a orientação funcional destes, pelas autoridades de polícia criminal"*[79] – não faz também sentido aplicar essa lógica de separação de poderes ao caso em estudo, exigindo que se faça uma distinção entre quem cria sistemas e regulamenta a ação penal e quem actua, designadamente procedendo a investigações, averiguações e utilizando um sistema como este – tanto recolhendo, como fornecendo informação? Parece-nos que mais do que a conveniência da distinção entre *criador* e *utilizador*, como já entre *definidor* e *executor*, o próprio o princípio da *separação de poderes* aponta para a incompetência do MP para a criação de um sistema como este.

Assim, parece-nos que o MP se terá "aproveitado" das ambiguidades da sua posição para agir em áreas que não são as suas, e para tentar assegurar resultados que lhe vão sendo pedidos não apenas pela sociedade, como por outros responsáveis no sistema de justiça penal[80] – dos titulares do poder

79 *Idem, ibidem*: 7.

80 Dentro do sistema de justiça penal, tem-se colocado mesmo a questão da *separação de poderes* a propósito da relação entre OPC e MP, limitando-se a competência dos primeiros, a quem vem sendo negada a possibilidade de investigar fora das normas processuais penais que regulam a atividade do MP. A propósito de temas como a *investigação encoberta* (normalmente por *agentes infiltrados*), Anabela Miranda Rodrigues identifica um fenómeno que vem sendo descrito como uma *"nova filosofia assente na legalização dos meios de actuação que até aqui se encontravam numa zona de semi-clandestinidade"* – parece-nos poder ser traçado um paralelo com a situação em análise, a qual reclama, nos termos que vamos demonstrando, exatamente uma *"legalização dos meios de actuação"*. Só pela forma de lei e competência

legislativo aos do poder político e judicial – e terá lançado mãos desta medida, sem a necessária articulação entre os vários poderes referidos. O combate à corrupção pelo sistema de justiça penal deve ser feito por todos os responsáveis do sistema, nomeadamente os titulares dos poderes político e legislativo. Se o legislador quiser facilitar a maneira como os factos suspeitos de consubstanciar corrupção chegam ao conhecimento do MP, terá de criar condições legais para isso, sendo que não podem ser pedidos resultados no combate à corrupção aos magistrados, sem os dotar de instrumentos eficazes. Parece-nos que se levantam assim, também, problemas quanto ao, já muito discutido, problema da *interação* entre os diversos órgãos ou instâncias do sistema de justiça penal e, com "*olhos postos nos inconvenientes que resultam de uma deficiente coordenação entre eles*"[81], devemos propor novas soluções e melhores caminhos para que se prossiga a investigação criminal desejada por todos[82].

Neste sentido, defendemos que, mesmo que não houvesse inconstitucionalidade orgânica e formal, deveria ter sido, pelo menos, o Governo, nos seus poderes legislativos ou regulamentares, a definir a actuação dos magistrados.

Quanto à questão ii), já demonstrámos que consideramos da maior importância a existência de regras escritas para limitar a actuação do MP. Este é, aliás, um dos poucos pontos a que a Lei n.º 36/94 se refere, quando no seu art. 2.º, n.º 1, cria o dever de o MP documentar todos os procedimentos que adopta, entre os quais os sistemas de aquisição de notícias de crime, como aquele que estudamos. Assim, apesar das escassas orientações que o legislador deixou ao MP, em termos de política criminal no combate à corrupção, uma delas foi, precisamente, o dever de reduzir a escrito a criação e regulamentação de medidas como esta.

---

da AR (ou do Governo autorizado), poderá ser lançado um sistema como o "Corrupção: *Denuncie aqui*" e tomados os riscos que acarreta, isto porque, ainda que a consagração deste sistema *"represente um risco"* de *"utilização abusiva dessas medidas"*, como representou para outras medidas de investigação criminal muito discutíveis – das buscas às escutas, os riscos de utilização abusiva dos sistemas desenvolvidos são enormes! Riscos que, segundo aquela autora, foram assumidos pelo Código (parece-nos, no entanto, que, sem haver a legitimidade decorrente do processo legislativo, não podem ser assumidos estes novos riscos ainda que inferiores! – a mera utilização da medida já será abusiva por não ter título). Para as citações e reflexões sobre este fenómeno, nova filosofia dos meios de atuação e riscos, cf. Rodrigues, 1988b: 71.

81 Cf. também Rodrigues, 1988a: 8; e a remissão para os trabalhos da *17.ª Conferência de Investigações Criminológicas*, organizada pelo Conselho da Europa em novembro de 1986 subordinada ao tema "*Interacções no seio do sistema da justiça penal*".

82 Referindo estes problemas e juntando-se à discussão sobre o tema de "vários seminários e encontros académicos", cf. Valente, 2004: 157.

Veja-se, mais uma vez, o que é dito por Pinto de Albuquerque quanto à tarefa de *definição da política criminal*. Este autor defende que a Constituição impõe a conjugação de esforços dos dois órgãos de soberania com competência legislativa em matéria de direitos, liberdades e garantias, a AR e o Governo. Também a Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa 2000 (19) prevê idêntico "modelo de organização do MP", recomenda que a sua organização seja transparente, e que os seus objectivos e as prioridades da sua actividade sejam submetidos a directivas do conhecimento público (previamente definidas pelo órgão parlamentar, quando este exista). E ainda, de modo muito semelhante, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 prevê que a política de reforma do serviço público assente numa gestão por objectivos e medição dos resultados.[83].

Deste modo, o princípio de que a Administração Pública deve ser transparente, associado às recomendações acima citadas, deve levar-nos a defender, sem grande margem para dúvidas, que é exigível ao MP que, se não for heterovinculado, pelo menos se autovincule, determinando o conteúdo da sua actividade, e regulamente os moldes em que se processa (como se priorizam as denúncias, que informação será prestada, de que forma serão tratados e conservados os dados obtidos, em que termos se processa a comunicação entre denunciante e MP, entre outros), e delineando os seus objectivos. Note-se ainda a importância dessa autovinculação para possibilitar o controlo da sua actividade[84], mas também por exigências de igualdade: a inexistência de regras escritas abre a porta a actuações pouco uniformes entre os agentes, em prejuízo dos receptores da sua actividade (neste caso, quer denunciantes, quer denunciados).

Em suma, consideramos que existe reserva de lei (por aplicação da alínea *b)* do art. 165.º, n.º 1, mas talvez também da sua alínea *c)*, nos termos que veremos adiante; no entanto, se não existisse reserva de lei, o princípio da separação de poderes para o sistema penal previsto na CRP e na lei aconselharia a que fosse o Governo ou a Assembleia da República a determinar a criação do sistema e as condições do seu funcionamento; no entanto, se não existisse este limite à actuação do MP, ao menos é certo que este órgão teria de criar este sistema através de um instrumento jurídico-normativo público.

---

83 Cf. Albuquerque, 2004: 7.

84 A inexistência dessa regulamentação, como a inexistência de regulamentação de qualquer atividade administrativa, implica, necessariamente, piores condições para controlo e fiscalização da atuação e maiores facilidades de abuso. Sobre estes problemas, no controlo e fiscalização, relacionando-os com o tema da discricionariedade, cf. Sousa, 2003: 18.

Note-se, a título de conclusão, que o já referido Sistema de Queixa Eletrónica, que se limitava a desmaterializar o ato de denúncia, passando a permitir a denúncia *online,* foi criado pelo Governo, e foi criado através de uma portaria. Se até para uma alteração tão inofensiva se tomaram estas cautelas em termos de competência e de forma, como poderemos justificar a total ausência dessas mesmas preocupações com o actual sistema, que não através de uma fuga à legalidade que só revela uma urgência em atingir os fins, sacrificadora dos meios, e, assim, da segurança jurídica, da justiça, da igualdade, da democracia e, em última análise, do Estado de Direito (embora o fim seja, na verdade, protegê-lo)?

Detectámos, assim, para além das dúvidas quanto à inconstitucionalidade material (que não parece verificar-se), certezas quanto à incompetência do MP para actuar deste modo:

(i) Era necessário enquadramento normativo (independentemente de quem o fizesse);
(ii) "Tocando" em *direitos, liberdades e garantias,* terá de se respeitar a reserva relativa de competência do art. 165.º, n.º 1, al. *b)*, CRP;
(iii) Parece haver *direito processual penal novo*, convicção que ainda iremos tentar provar ou refutar, pelo que terá de se respeitar a reserva relativa de competência do art. 165.º, n.º 1, al. *c)*, CRP;
(iv) Ainda que não se tratasse de matéria reservada, estando perante uma realidade próxima da *definição de política criminal*, tinha de ter sido um órgão de soberania, e não o MP, a regulamentar.

Como referimos, se ficou identificada a relevância da área dos *direitos, liberdades e garantias*, não ficou demonstrado que com este sistema se criou *direito processual penal novo,* alterando o existente. Assim, essa averiguação implicará um confronto do sistema com a lei vigente, devendo ser esse o ponto de partida da análise da legalidade do sistema.

3.3. Legalidade do sistema

Para além das dúvidas quanto à conformidade do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" com a Constituição, identificamos outras quanto à sua compatibilidade com a lei processual penal portuguesa, nomeadamente com o Código de Processo Penal.

Analisar estas questões é relevante quer para perceber se estamos perante reserva de lei – identificando aqui *novo direito processual penal* –, quer pelas

ilegalidades em si. E queremos relembrar o que é manifesto: caso a criação deste sistema tivesse revestido a forma de lei, poderíamos estar (na relação com a lei pré-existente) perante um regime *excepcional* ou *especial*; não tendo sido tomada essa forma, a criação e utilização do sistema poderá consistir numa *violação da lei*, caso concluamos que a contraria.

Para averiguar da legalidade do sistema, importa confrontá-lo com o regime geral da denúncia em processo penal[85][86] – procurando identificar se há alguma novidade ou característica própria que implique alteração desse regime. Seguindo a lógica da própria tramitação do processo, abordaremos os seguintes aspetos:

(i) O procedimento na receção das denúncias;
(ii) A prestação de informações a denunciantes;
(iii) O acesso aos autos e a publicidade do processo;
(iv) A responsabilidade por custas; e
(v) O acolhimento que é dado ao *anonimato* na lei processual.

---

85 Previsto, essencialmente no Código de Processo Penal, nos seguintes artigos: 53.º, n.º 2, al. *a)*, estabelecendo a competência do MP para receber denúncias; 241.º, enquanto forma de aquisição da notícia do crime; 242.º a 247.º: regulando o regime próprio das denúncias – forma, conteúdo e espécies (246.º) obrigatória (242.º), facultativa (244.º), auto de notícia (243.º), a entidade incompetente (245.º), comunicação, registo e certificado (247.º) –; 248.º, comunicação da notícia do crime; 273.º, n.º 3, informação de mandado de comparência ao denunciante (com faculdade de se constituir assistente); 275.º, obrigatoriedade de redução a auto da denúncia oral; 277.º, n.ºs 3 e 4, al. *c)*, comunicação do despacho de arquivamento ao denunciante (com faculdade de se constituir assistente); 278.º, n.ºs 1 e 2, possibilidade de intervenção hierárquica a requerimento do denunciante (com faculdade de se constituir assistente); 303.º, n.º 4 e 359.º, n.º 2, validade como denúncia da comunicação de alteração substancial dos factos, quando autonomizáveis do objeto do processo; 391.º-B, n.º 1, em processo abreviado, possibilidade de identificação do arguido e a narração dos factos, no todo ou em parte, apenas por remissão para o auto de notícia ou para a denúncia; 520.º, responsabilidade pelo pagamento de custas do denunciante, quando se mostrar que denunciou de má fé ou com negligência grave.

86 É inequívoco que a denúncia feita através do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui"* é uma *denúncia processual penal*. Podemos qualificá-la como *denúncia* pois é uma *comunicação jurídica*: tem emissor, destinatário e conteúdo, neste caso, respetivamente, o denunciante (identificado ou não), o MP e a informação sobre os factos pedidos no formulário eletrónico. Podemos também qualificá-la como *processual penal* na medida em que esta é, numa formulação um pouco simplista, o modo ou ato de comunicação de informação de facto de aparente relevância criminal que provoca a abertura de um procedimento ou processo através do qual se pretende comprovar a verdade da denúncia, e, como consequência, a imposição de uma sanção penal, permitindo que todos os sujeitos processuais tenham a oportunidade de intervir. Note-se que o objeto da denúncia processual penal deve ser sempre um facto com aparência de ilícito penal, necessariamente tipificado na lei como tal, como é o caso dos atos de corrupção.
O conceito de denúncia processual penal que propusemos resulta da adaptação das definições propostas em Torres Rosell, 1991: 12-38 e Gayraud, 1995: 19-32. Realcem-se, em especial, os critérios que a primeira autora enuncia para a qualificação das denúncias como processuais penais, assim como as obras aí citadas; cf. Torres Rosell, 1991: 27-38.

Quanto ao procedimento adoptado na recepção das denúncias (i), é referido no sítio da *internet* que o envio da denúncia só levará à instauração de inquérito se houver, de facto, indícios da prática de crime[87], o que parece apenas concretizar e repetir o que já decorre da lei vigente, não se revelando, neste aspecto, intenção de derrogar o regime previsto, principalmente, no artigo 246.º CPP, para denúncias anónimas, que se mantém intocado nas suas linhas gerais quanto à decisão de abertura de inquérito.

Já quanto à prestação de informações sobre o andamento do processo a denunciantes (ii), aponte-se uma marca muitíssimo importante do referido e vigente regime geral (nomeadamente, quanto à comunicação do arquivamento): segundo as previsões legais, apenas são prestadas informações a denunciantes que *tenham a faculdade de se constituírem assistentes*. Ora, esta marca deixa de se verificar a partir da entrada em vigor da alteração que estudamos, uma vez que passou a existir um novo universo de denunciantes a quem se prestam informações (incluindo denunciantes anónimos!) e novos procedimentos para essa prestação de informações. E se os novos procedimentos poderiam ser considerados apenas uma adaptação aos novos meios disponíveis e uma rentabilização do trabalho a ser feito pelo MP, já o alargamento do número dos "informáveis" parece requerer a reserva de lei que referimos e, por esta não ter sido respeitada, ser *contra legem*, contrariando-se desde logo um princípio que se pode identificar nas disposições referidas quanto à prestação de informações: o princípio segundo o qual *só são informados os denunciantes que tenham a faculdade de se constituírem assistentes* no processo[88], e também a regra da exclusão da prestação de informações a denunciantes que não tenham esta faculdade (que podemos retirar *a contrario* do disposto nos artigos 277.º, n.os 3 e 4, al. *c)* e 273.º, n.º 3, ambos do CPP).

O regime do acesso aos autos e da publicidade do processo penal (iii) é ainda mais rigoroso do que o regime da prestação de informações referido. Devido às características marcadamente invasivas[89] da investigação e do processo penal,

87 *Online*: https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

88 E não se argumente que, quanto aos crimes de corrupção, *qualquer um se pode constituir assistente* (art. 68.º, n.º 1, al. *e)* CPP), uma vez que este "*qualquer um*", obviamente, não se pode aplicar a anónimos! Se alguém se quiser constituir Assistente no processo penal tem de se identificar, é impossível compatibilizar os dois regimes.

89 Sobre esta mesma problemática e característica invasiva, abordando as recentes alterações legislativas de 2010, e identificando um "*sensível alargamento do processo penal especialmente invasivo, que passou, em boa medida, despercebido, mas que não pode deixar de ser acompanhado de acordo com critérios de proporcionalidade*", cf. Duro, 2010: 4-5.

o acesso à informação que diga respeito a esses processos é limitado no CPP, até como concretização de direitos fundamentais (daqueles que dizem respeito à privacidade e proteção de dados pessoais que referimos, mas também pelas garantias do art. 32.º, n.º 2, CRP). Sendo assim, é necessário compreender a extensão das limitações (e permissões) no acesso aos autos, constantes do regime aplicável à publicidade dos processos penais.

Independentemente do facto de as informações inseridas no sistema pelos magistrados em cada caso serem muito curtas, breves e restritas, sabemos que passou a haver informação respeitante às investigações e processos penais sempre disponível na *internet*, bastando introduzir a chave de acesso, sem necessidade de qualquer requerimento para a consulta. Parece-nos difícil entender este tipo de divulgação de dados a denunciantes que até se podem manter anónimos (assim, no conforto do seu lar, quase poderá o denunciante "perseguir" uma "vítima", o denunciado, do processo penal, com uma investigação criminal – independentemente da sua justificação!). Ainda que a informação dada seja pouca, este sistema muda o paradigma do acesso aos autos e da publicidade previsto no CPP.

A publicidade externa do processo penal tem vindo a ser defendida como uma importante conquista histórica, a "*liberdade de ver a justiça a ser feita*"[90]. Contudo, esta publicidade[91] do processo penal não é absoluta (veja-se, por exemplo, o regime aplicável à consulta dos autos constante nos arts. 89.º e 90.º CPP). Em matéria de publicidade é importante distinguir: por um lado, a liberdade de assistência aos actos declarados públicos pela lei, da liberdade de acesso ou assistência a outros actos ou a informação do processo; por outro, distinguir os processos em que há liberdade externa daqueles em que há restrição da assistência do público, nos termos previstos no artigo 87.º CPP – podendo ser requerido e deferido segredo de justiça[92] nos termos aí

90 Cf. Pinto de Albuquerque, 2011: 256, em anotação ao artigo 87.º.

91 Neste trabalho, não entraremos (por não estar dentro do objeto do trabalho) no problema da compatibilidade da regra da publicidade interna do processo com a Constituição, referido, por exemplo, por Albuquerque, 2011: 266-267, em anotação ao artigo 89.º CPP.

92 Segundo os responsáveis pelo sistema, a maioria dos casos relacionados com crimes de corrupção encontra-se em segredo de justiça, sendo aplicável este regime mais restritivo da publicidade dos processos – desta realidade parecem estar conscientes os magistrados do MP, defendendo que, após o avanço dos processos, as informações prestadas pelo sistema irão ter em conta o regime do segredo. Assim, apesar do potencial de se violar o segredo de justiça previsto no artigo 87.º CPP, confiamos que não se colocam problemas desse tipo, nem sequer no caso mais sensível em que vigora a publicidade externa no processo, mas restringida pelo juiz nos termos do mesmo artigo.

previstos[93] –; em último lugar, distinguir a referida publicidade externa do processo penal da publicidade interna do inquérito (sendo que o objectivo da *publicidade interna*[94] é permitir o contraditório pleno sobre a prova dos autos, permitindo que todos os envolvidos no processo, nomeadamente o arguido, conheçam todos os detalhes da investigação – prejudicando-se muitas vezes a própria investigação e mesmo, segundo algumas vozes críticas[95], a própria segurança das vítimas). Neste último sentido, colocam-se dúvidas acerca da conformidade desta publicidade interna do inquérito com a Constituição[96], para mais quando esta é levada ao extremo pela quase "recompensa do Faroeste" de oferecimento de uma "chave de acesso preciosa" que garante informação sobre o processo e a investigação em curso.

Apesar de, na prática, ainda não se terem colocado problemas quanto ao acesso aos autos – poucos "autos" existem sequer para serem consultados pelo curto tempo de existência do sistema (ainda não há nenhum processo com origem em denúncias por este sistema que tenha atingido esta fase) –, devemos também perceber se poderá também haver alteração nestas matérias[97]. A oferta ao denunciante de informação sobre o estado do processo, a investigação e "dados que lhe interessam" tem, pelo menos, o potencial de ir mais longe do que a mera assistência actos processuais declarados públicos e assemelha-se necessariamente ao acesso aos autos na medida em que é uma consulta de um suporte escrito do processo, obrigando a questões que ficam sem resposta (pela ausência de regulamentação e de prática): a "fundamentação do andamento" do processo continuará a ser dada quando os processos que hoje começam se encontrarem em julgamento? Quem irá inserir informação no sistema?

---

93 O despacho que decidir sobre o segredo de justiça será recorrível, nos termos do artigo 407.º, n.º 3, CPP – quando restrinja –, e nos termos dos artigos 406.º, n.º 2, 407.º, n.º 1 e 408.º, n.º 3, *in fine* – quando rejeite a restrição, subindo em separado, de imediato e com efeito suspensivo da decisão, "*atento o prejuízo irreversível que pode resultar da publicidade do acto processual em causa*" –, cf. Albuquerque, 2011: 256-257, em anotação ao artigo 87.º.

94 Pela perspetiva oposta, entende-se por segredo interno a "*limitação de acesso dos sujeitos e participantes processuais aos elementos probatórios e de outro tipo constantes dos autos, bem como a assistência pelos mesmos a certos actos e sua narração*", referindo-se o segredo externo a todas as pessoas que, não sendo sujeitos ou participantes processuais, por qualquer título, tomam contacto com o processo ou adquirem conhecimento de elementos a ele pertencentes. Aprofundando esta distinção, cf. Leite, 2006: 540-541.

95 Entre outros, cf. Albuquerque, 2011: 262 ss., em anotação ao artigo 89.º CPP.

96 *Idem, ibidem*: 249.

97 Sobre alguns dos mais recentes problemas colocados a propósito do acesso aos autos, cf. Ferreira Leite, 2010: 5-87.

Segundo o MP será dada informação não exaustiva, mas continuará ser prestada informação nova. Defendemos que isso certamente violará a imposição do artigo 90.º, n.º 1 *ab initio* CPP, de exigência de demonstração de um *interesse legítimo* para que seja admitida a consulta do processo e, mais grave ainda, dispensa a decisão, por despacho, da autoridade judiciária que presida à fase em que se encontre o processo ou que nele tenha proferido a última decisão (artigo 90.º, n.º 1, *in fine*) – decisão essa que parece um reduto final da privacidade do denunciado que a lei não permite ultrapassar[98].

Outro problema que poderá ser identificado, no sistema em análise, é a potencialidade de aumento das impossibilidades práticas de aplicação do regime da responsabilidade pelo pagamento de custas do denunciante (iv), quando se mostrar que denunciou de má fé ou com negligência grave. Se esta impossibilidade aparentemente já se pode verificar pela aceitabilidade de denúncias anónimas nos termos do art. 246.º, n.º 5, al. *a)* CPP, acreditamos que, aumentando as vias e possibilidades para a recepção deste tipo de denúncias pelo MP, necessariamente os problemas na identificação dos denunciantes[99]

98 Conforme tem vindo a ser sentido por magistrados do MP, falta uma lei do "pré-processo" que oriente os investigadores nas várias averiguações que têm de conduzir. Vimos que o regime também é insuficiente quanto à prestação de informações, identificando-se essa insuficiência. Parece-nos dever defender-se a aplicação analógica dos limites previstos para o acesso aos autos – esta defesa implica que qualquer atuação do MP que contrarie esses requisitos (nomeadamente a demonstração de *interesse legítimo* e a decisão por despacho) deva ser considerada ilegal.

99 Colocam-se também, forçosamente, novos problemas quanto aos crimes de denúncia caluniosa (p. e p. no art. 365.º CP), simulação de crime (366.º CP) e eventualmente também quanto ao crime de omissão de denúncia (p. e p. no art. 245.º CP) e quanto à dispensa de pena (374.º-B, n.º 1, al. *a)* CP) sempre que o agente de crimes de corrupção (p. e p. nos arts. 372.º a 374.º CP) tenha denunciado o crime. Desde logo, pelas dificuldades na identificação dos denunciantes (cujo anonimato é prometido no sítio da *internet* da PGR!), mas também pelas complicações no preenchimento dos tipos – a chave de acesso vale como prova para o denunciante pedir a aplicação da dispensa de pena ou provar que denunciou? E o mesmo se diga quanto aos restantes casos de *denúncia obrigatória*. Sobre estes regimes, cf. desde logo, as anotações aos artigos referidos em AA.VV., *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, 2001.
Sobre os crimes de denúncia ou acusação caluniosas ou falsas, em direito penal substantivo, é muita a doutrina que os tem abordado com maior ou menor profundidade, não permitindo este estudo maior profundidade no cruzamento deste tema com o das novas denúncias eletrónicas – e a forma como estas podem ser, em si, crimes destes tipos – remeta-se para alguma doutrina espanhola que os tem estudado, procurando as necessárias adaptações e novidades. Para tal, cf., entre outros, Magaldi Paternostro, 1987: 37-72; Díaz Pita, 1996; Ordeig Orero, 2000; Cobo del Rosal, 1995: 657-669.
Sobre estes problemas e quanto a todas as denúncias inseridas no sistema, importa sublinhar o que já foi afirmado pelo STJ, "*Toda a participação criminal dirigida contra pessoa certa contém, objectivamente, ainda que a nível de suspeita sustentada por argumentos meramente indiciários, uma ofensa à honra e consideração do denunciado, por se traduzir na imputação de factos penalmente ilícitos*", cf. o já citado Ac. do STJ de 18 de dezembro de 2008, rel. por Sebastião Póvoas.

se irão acentuar[100] (o que não implica ter havido alteração, nem procedimental, nem processual).

Por fim, defendemos que esta alteração (apesar das "boas intenções" dos magistrados ao convidarem o denunciante a "dar a cara") altera por completo a forma como o *anonimato* é tratado no processo penal (v). Podemos identificar no CPP uma valorização negativa deste fenómeno pela inadmissibilidade de prova anónima prevista no art. 164.º CPP, pelos critérios excepcionais em que as denúncias anónimas determinam a abertura de inquérito do art. 264.º, n.º 6 e pela regra do n.º 7 que obriga a que sejam destruídas nos restantes casos. Com a criação deste sistema, para conseguir mais denúncias, o MP "usa o anonimato como trunfo" e parece contrariar o regime legal, passando a promovê-lo! Em vez de destruir as denúncias que não preenchem os critérios para abertura de inquérito, responde-se ao denunciante, e garante-se a qualquer anónimo informação sobre o processo o que revela uma nova forma de lidar com o *anonimato* que acreditamos ser oposta ao espírito das normas do CPP.

Para além destas alterações em momentos pontuais do processo, e olhando para o processo como um todo[101], é, ainda, importante realçar que a denúncia que estudamos é um acto completamente novo na evolução do processo penal, na medida em que tem como um dos seus resultados a criação de uma chave de acesso ao processo (ainda que em pequeno vislumbre, pelo seu "estado") e, na medida em que cria uma via de comunicação entre o denunciante e o MP, que permite ao denunciante a junção posterior de novos elementos ao processo.

Qualquer uma destas alterações que identificámos leva-nos a concluir que a denúncia por este sistema é distinta daquelas que vêm previstas no CPP – principalmente se for anónima, mas ainda que não o seja –, o que significa que foi criado um novo instituto ou regime de direito processual penal[102], com as consequências que já referimos e a que voltaremos nas conclusões deste trabalho.

---

100 Sem espaço para aqui nos dedicarmos a esse problema, a verdade é que já o regime da denúncia anónima nos parece de muito difícil compatibilização com o regime da responsabilidade por custas do denunciante, pelo que também as situações que acreditamos virem a repetir-se devido a este sistema deverão forçar pelo menos a doutrina a estudar esta difícil articulação de regimes, estudo que acreditamos faltar, o que se poderá explicar também pela relativa novidade destes regimes, e pela já referida desatenção que se vai reservando ao tema da denúncia anónima.

101 Aproximando-nos da técnica e "visão dinâmica" no estudo da denúncia, seguida em Renan dos Santos, 2009.

102 A existência de legislação especial para certas denúncias, como no direito militar, não é nova, sendo tratada na doutrina estrangeira, nomeadamente por Torres Rosell, 1991: 34-35.

Sendo que o grande argumento daqueles que defendem este sistema é ter-se apenas procedido a uma mera alteração procedimental, parece-nos este que fica rebatido por este raciocínio. Não foi apenas "criado um novo balcão", ou alterado o horário de atendimento ao público[103], foi criada uma *denúncia processual penal especial* nova, que exigia regulamentação própria, sob pena de ser este *tertium genus* ou "objecto processual penal não identificado" que se encontra, como mistério, nas mãos do MP. Conforme vimos, o que quer que seja, será ilegal e violará as normas e o espírito do CPP.

Questionamos ainda a legalidade desta iniciativa à luz da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, a Lei da Proteção de Dados Pessoais, que transpôs para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Mais do que ilegalidade, poderá até verificar-se desconformidade com o Direito da União Europeia, nos termos que veremos de seguida.

3.4 Conformidade com o Direito da União Europeia

Para além das eventuais desconformidades com a Constituição e com o Código de Processo Penal, devemos ainda relembrar as normas europeias de proteção de dados, nomeadamente a Directiva 95/46/CE[104], e os problemas que, já por mais do que uma vez, foram colocados noutros países europeus, em casos muito semelhantes de *hotlines* de incentivo ao *whistleblowing*, questionando-se a compatibilidade dos regimes da denúncia por funcionários dos crimes de que têm conhecimento no exercício das suas funções profissionais com normas previstas na referida Diretiva.

De facto, o conceito de denúncias anónimas[105], através deste tipo de linhas, tem, desde sempre, levantado grande polémica nos países europeus. Os casos

---

103 Sobre o atendimento ao público do MP português, sob uma perspetiva de Direito comparado, cf. Filho, 2011: 89-91.

104 Cf. Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

105 O tema da denúncia anónima em direito processual é demasiadamente problemático, sendo que, pela natureza, extensão e delimitação do trabalho, não o podemos, infelizmente, desenvolver. "Infelizmente", porque o tema merece maior desenvolvimento na doutrina portuguesa, que não lhe tem dedicado atenção suficiente. O problema da relevância das denúncias anónimas na investigação e no processo é clássico e tradicional – desde sempre se duvidando da sua aceitabilidade – e é também moderno e atual, na medida em que têm surgido, nas mais recentes reformas legislativas, novas formas de assegurar o anonimato (como aquela que presentemente estudamos) e de as regular.
Da bibliografia consultada sobre este tema, refiram-se alguns autores em anotação ao artigo 246.º CPP:

que se têm colocado envolvem, normalmente, empresas multinacionais que abrangem a Europa e os EUA, e revelam a enorme dificuldade que se tem sentido em compatibilizar as normas americanas consagradas no já referido *Sarbanes–Oxley Act*[106] de 2002, de 30 de julho, que obrigam as empresas a desenvolver, internamente, sistemas semelhantes ao "Corrupção: *Denuncie aqui*"[107], com as normas da UE de proteção de dados, nomeadamente a citada directiva. Estas diferenças entre o direito europeu e americano nesta matéria de incentivo às denúncias anónimas não são, obviamente, alheias à repulsa que, culturalmente, os sistemas jurídicos germânicos e franceses têm a este tipo de soluções, por fazerem lembrar as estratégias repressivas dos regimes autoritários do séc. XIX, em que a denúncia de certos crimes era obrigatória. Assim se justifica a evolução em direções opostas da legislação do sistema jurídico europeu e americano, que não viveu esta experiência traumática.

Assim, recentemente, assistimos a decisões em França[108] e na Alemanha[109] que condenaram a existência de linhas directas para denúncia anónima, sem certas precauções, considerando estes sistemas inválidos ou ilegais por violação das suas leis de proteção de dados, e das normas europeias acerca do mesmo tema. Estes casos têm vindo a ser estudados pela doutrina, sendo que autores como Mark Schreiber e Jeffrey Held[110], entre outros, defenderam que o desenvolvimento de "*whistleblowing hotlines*" em toda a União Europeia levanta não só questões quanto ao anonimato, mas também quanto ao enquadramento normativo dentro do qual estes sistemas são criados. Os mesmos autores adiantam ainda que a grande parte das actuais *whistleblowing hotlines* não está de acordo com os já referidos direitos (fundamentais ou não) europeus em

---

Albuquerque, 2011: 667-669; Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, 2009: 613-614, ou Ribeiro, 2011: 662-663; mas, também, Piermaria Corso, 1977; Scaccianoce, 2006: 1177-1191; Santalucia, 2002: 167-168; González Montes, 1993; Montero Aroca, 1996: 601-624; Montero Aroca, 1994: 884-896; e Missaggia, 2002: 233-234.

106 Também conhecido como '*Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act*' (no Senado) ou '*Corporate and Auditing Accountability and Responsibility Act*' (na Câmara dos Representantes) e é comummente referido como *Sarbanes–Oxley*, *Sarbox* ou *SOX*.

107 Sobre esses sistemas, v., entre outros, Bender, 2006.

108 V., por exemplo, *Decision 2005-110 of May 26, 2005 (Group McDonald's France) and CNIL Decision 2005-111 of May 26, 2005 (Exide Technologies*).

109 V., por exemplo, 5.ª Divisão do Tribunal Laboral de Wuppertal, *Arbeitsgericht Wuppertal*, Decisão do Tribunal de 15 de junho de 2005, 5 BV 20/05.

110 Cf. Schreiber, Held, Bond, Runte, Dana & Flower, 2005: 3.

matéria de proteção de dados pessoais, sendo que estas exigências não foram adequadamente asseguradas, ou nem sequer foram tidas em conta[111]!

Estas preocupações quanto à ponderação exigida entre as necessidades de repressão penal (que poderiam justificar uma menor proteção de dados) e os valores de proteção da vida privada e pessoal, são actuais e têm merecido atenção muito recentemente. Sobre esta problemática da conservação de dados pessoais, debruçou-se o último parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados[112], recordando-nos, nos seus números 37. e 51., que *"uma ingerência no direito à vida privada e à protecção dos dados pessoais só é permitida se constituir uma medida necessária para atingir um fim legítimo"* e que *"a Comissão reconhece que os dados estatísticos e os exemplos são 'limitados quanto a alguns aspectos', mas conclui, ainda assim, que as provas atestam o 'papel fundamental que a conservação de dados desempenha no âmbito da investigação criminal'"*. Apesar de este parecer considerar que é possível a conservação de dados pessoais pelas autoridades do sistema de justiça penal, ressalva que esta "desproteção de dados pessoais" só deve ser permitida em regimes de excepção devidamente regulamentados.

A primeira exigência mínima que parece estar posta em causa é a de que quaisquer pessoas devem ser notificadas sobre que dados possam ser recolhidos sobre si (veja-se, desde logo, o regimes dos arts. 10.º, 14.º ou 17.º da Diretiva, respectivamente quanto à recolha, ao direito de oposição das "pessoas em causa" e quanto à segurança no tratamento de dados). Se é dada informação aos denunciantes sem que haja qualquer comunicação ao denunciado, este princípio de proteção de dados pessoais segundo o qual cada cidadão deve poder conhecer e alterar erros dos dados que sobre si são processados, estará certamente comprimido. Ainda que nos pareça que a comunicação ao denunciado de que está a ser investigado com base numa denúncia feita por este sistema pudesse ter consequências negativas no objectivo de repressão criminal, a ponderação deste valor com o da proteção de dados pessoais teria de ser justificada pelo legislador, como já referimos sumariamente quando tratámos da incompetência do MP.

Em suma, o sistema em estudo, para além de, potencialmente poder violar a Constituição e a lei, pode ainda chocar com as normas desta Directiva euro-

111 O que, aliás, parece ter sido o caso desta linha de denúncias do DCIAP, que até hoje nem sequer foi analisada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados.

112 Cf. Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre o relatório de avaliação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a Diretiva relativa à conservação de dados (Diretiva 2006/24/CE), publicado no Jornal Oficial da União Europeia de 23 de setembro de 2011 (2011/C 279/01).

peia, quer pela conservação de dados pessoais, quer pela sua divulgação aos denunciantes, quer, ainda, pela total ausência de regulamentação.

Procurámos, neste capítulo, responder à segunda questão: o MP poderia ter desenvolvido este sistema nos termos em que o fez (sem qualquer regulamentação e apenas com os procedimentos descritos e anunciados no sítio da *internet* que o aloja)? Concluímos que não, visto que esta medida viola organicamente a Constituição e a lei, tendo ainda as utilizações discricionárias do sistema pelos magistrados um enorme potencial de violar direitos fundamentais e o Direito da União Europeia. Para além disso, o MP não tinha competência para tomar esta medida, não cabendo nas suas atribuições e funções. A questão sobre ter sido criado *direito processual penal novo* ficou já parcialmente respondida: detectadas as desconformidades com o regime vigente, podemos concluir que há violação da lei. No entanto, a resposta à pergunta seguinte – como qualificar processualmente o denunciante através deste sistema? – ainda relevará para responder a esta questão, na medida em que caso se verifique a existência de um novo *participante processual*, haverá *direito processual penal novo.*

4. O DENUNCIANTE DE CORRUPÇÃO COMO *SUJEITO PROCESSUAL*?

Para responder à terceira questão e para melhor compreender o estatuto destes denunciantes (eventualmente anónimos), titulares da chave de acesso que permite tomar conhecimento do estado do inquérito e do processo, e intervir mais do que uma vez, devemos lançar a questão: serão verdadeiros *sujeitos processuais*? Recorde-se que a análise subsequente terá influência na resposta que se dará a uma outra questão, que referimos anteriormente: será que a implementação deste sistema consubstancia uma criação de *direito processual penal novo* (especial, excecional ou contrário à lei)?

4.1. Sujeito processual e participante processual

Quanto aos intervenientes num processo penal, a doutrina vem distinguindo um conceito mais amplo – o de *participante processual* – e, dentro deste, um mais restrito – o de *sujeito processual.* Assim, antes de respondermos à questão colocada, analisando esse conceito mais restrito, é necessário começar por perceber se aquele denunciante com poderes especiais se poderá qualificar como um *participante processual em sentido amplo*.

Explica Figueiredo Dias[113] que *"o processo não progride em todo o seu decurso e, em particular, de fase para fase, de forma automática, mas apenas por meio de*

113 V. Figueiredo Dias, 1988: 3-34.

impulsos processuais provocados pelos actos dos participantes processuais*"*[114] – isto é, são *participantes processuais* todos aqueles que provoquem a progressão do processo penal. Dentro desse conceito de *participantes processuais em sentido amplo*, o mesmo autor[115] delimita o conceito de *sujeitos processuais*, procurando distinguir o tipo de intervenção: se os meros *participantes processuais* (ou *participantes processuais em sentido estrito)* praticam apenas "*actos singulares, cujo conteúdo processual se esgota na própria actividade*", aos *sujeitos processuais* pertencem *"direitos (que surgem, muitas vezes, sob a forma de poderes-deveres ou de ofícios de direito público), autónomos de conformação da concreta tramitação do processo como um todo em vista da sua decisão final"*[116].

Por seu lado, Germano Marques da Silva[117] apresenta uma formulação mais simples que nos parece afastar-se da formulação original de Figueiredo Dias. Para este outro autor, serão *participantes processuais* todas as entidades que intervêm no processo, acrescentando que serão *sujeitos processuais* aqueles "*cuja actividade tem função determinante da decisão final"*[118] distinguindo-se daqueles que apenas *"colaboram no processo, mas não têm faculdades de iniciativa ou decisão com respeito ao processo*"[119], os *participantes processuais em sentido estrito*.

Tendo em conta qualquer uma destas definições, parece-nos que é evidente que o denunciante através deste serviço (quer quando denuncia, quer quando oferece novos elementos nos termos previstos) é *participante processual em sentido amplo*: pela primeira formulação, na medida em que provoca a progressão do processo penal; pela segunda formulação, na medida em que intervém no processo, tal como as testemunhas, os peritos, os funcionários judiciais ou agentes policiais, e o tribunal, o MP, o arguido, o assistente, o defensor e as partes civis.

---

114 Cf. *idem*, *ibidem*: 7.

115 Para delimitação do conceito de *sujeitos do processo,* Figueiredo Dias afastou-se do conceito de Beling, para quem estes seriam apenas aqueles participantes processuais que *"sem eles, a representação da existência de um processo no sentido do direito vigente seria inexequível"* – desta forma, apenas seriam sujeitos processuais o tribunal, o MP e o arguido – e pretendeu alargar o conceito nos termos que tentamos explicar. Sobre a posição deste outro autor, v. Beling, 1943: 89; mas também, entre nós, cf. Figueiredo Dias, 1988: 7; e Mendes, 2008: 74, notas 73 e 74.

116 Cf. Figueiredo Dias, 1988: 9.

117 V. Silva, 2010: 161 ss.

118 Parecendo regressar à clássica conceção de Ferreira, 1986: 45 ss.

119 Cf. Silva, 2010: 162.

Dito isto, cumpre agora procurar respostar à questão que inicialmente colocámos, isto é, saber se podemos qualificar estes denunciantes (titulares de chave de acesso para informação) como *sujeitos processuais,* ou se serão apenas participantes processuais em sentido estrito. Note-se que a passagem a *sujeito processual* é relevante, nomeadamente, porque apenas estes podem ter acesso aos autos nos termos do artigo 89.º CPP. Ainda que o processo seja público, essa publicidade só determina e implica que qualquer pessoa possa assistir aos actos públicos, ou consultar os autos dentro do regime do artigo 90.º (demonstrando um interesse legítimo e após aprovação, por despacho, da autoridade judiciária que presidir à fase em que se encontre o processo).

De acordo com a definição de Germano Marques da Silva, parece que o denunciante no serviço que nos ocupa será apenas um *participante processual em sentido estrito*, na medida em que apenas colabora no processo, sem ter faculdades de iniciativa ou decisão a respeito do processo (razão pela qual não pode ser qualificado como *sujeito*). Por sua vez, tendo em conta a formulação de Figueiredo Dias, ficamos com algumas dúvidas: se parece que os denunciantes que utilizam este sistema não possuem "poderes de conformação do processo como um todo", a verdade é que possuem direitos que o denunciante tradicional, que segue os trâmites previstos no CPP, não possui – entre os quais o direito a receber informações sobre o processo –, e nem sequer é certo que a sua participação se limite a actos singulares (isto é, actos que esgotam o seu conteúdo na própria actividade), pois a relação entre o denunciante e o MP não está regulada, assumindo configurações diferentes conforme o sentido que o magistrado, em concreto, na sua discricionariedade, lhe queira dar.

Ainda assim, não deixa de nos parecer que o denunciante é mais do que um mero *participante processual*, que não está previsto no CPP. No entanto, mantemos algumas dúvidas quanto à sua qualificação como *sujeitos processuais*, sendo necessário saber se estes direitos do denunciante justificam a sua qualificação como tal, e analisar algumas situações semelhantes.

Neste sentido, repare-se que, apesar da tendência da doutrina portuguesa de alargar o conceito de *sujeito processual*, contrariando o conceito *belinguiano*, nem sequer o ofendido é tratado directamente como tal, sendo que para passar de mero *participante processual* a assistente é necessária uma formalização (para uma "*realização mais consistente e efectiva dos direitos da vítima*"[120]), num ato que Figueiredo Dias considera paralelo ao que sucede com a constituição formal

120 V. Figueiredo Dias, 1988: 10.

do suspeito como arguido. Assim, o ofendido só adquire o estatuto de sujeito processual (e os direitos que esse comporta) após este acto de formalização. Por sua vez, o nosso denunciante adquire o seu estatuto assim que adquire a chave de acesso (e os direitos que comporta) após o mero acto de preenchimento do formulário electrónico, sem qualquer formalização equiparável.

Por outro lado, a descrição que o próprio sistema faz destes denunciantes – "*todos aqueles que se sentiram directamente afectados pela prática de actos de corrupção ou que dispõem de informação privilegiada*" – e a sua responsabilização categórica – "*combater e eliminar a corrupção é uma responsabilidade de todos e quem não denuncia, conhecendo os factos relevantes, tem também a sua quota de culpa*", defendendo até que "*o conhecimento de dados sobre o relacionamento entre os indivíduos suspeitos ou os efeitos nefastos dos seus actos para o interesse público, pode ser determinante para o sucesso da investigação*"[121] –, lembram algumas das descrições que a doutrina e a jurisprudência têm feito do *defensor* no processo penal. Recordamos, nesse sentido, a defesa de Laborinho Lúcio quanto a caber, ao defensor, "*um papel decisivo na prossecução da finalidade prática de todo o sistema*"[122], as palavras de Germano Marques da Silva, "*o defensor é um elemento essencial à administração da justiça (art. 208, da CRP e art.114, da LOFTJ), um verdadeiro órgão de administração da justiça... pretende significar-se que o defensor exerce também uma função pública, no interesse geral, que ultrapassa o interesse particular do arguido*"[123], e mesmo a afirmação do Tribunal da Relação de Lisboa de que "*a figura do defensor não pode ser vista como uma entidade menor no sistema*"[124], tendo vindo a relacionar-se estas concepções quanto ao estatuto do *defensor* com a consideração dos advogados como "servidores do Direito", desde logo no Estatuto da Ordem dos Advogados[125]. Parece-nos que, agora, este sistema pede a todos os cidadãos que o sejam também. Num raciocínio analógico, e tendo em conta o que acabámos de dizer, podemos perguntar-nos: se o defensor é considerado *sujeito processual*, não deverão também estes novos denunciantes

121 *Online:* https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

122 V. Lúcio, 1988: 56.

123 Assim, em Silva, 2010: 310.

124 Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 20 de março de 2007, n.º de processo 1596/2007-5, rel. por Vieira Lamim, disponível *online* em http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/4e44abfad61e971e802572c100475e35?OpenDocument (consultado em 14.09.2011).

125 O Estatuto da Ordem dos Advogados foi aprovado pela Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro (recentemente alterado pela Lei n.º 12/2010, de 25 de junho), sendo que esta responsabilização e a ideia da sua indispensabilidade à administração da justiça decorrem dos arts. 83.º e 85.º do mesmo diploma.

ser considerados como tal?[126]. No entanto, a questão não é assim tão simples. A verdade é que, apesar destas afirmações sobre a importância do defensor, todos os autores, entre os quais Figueiredo Dias e Paulo de Sousa Mendes, justificam a sua qualificação como sujeitos processuais com o facto de o CPP permitir que, em certas situações, este possa intervir no processo independentemente, e mesmo contra a vontade, do arguido, e o represente mesmo na sua ausência. É, precisamente, por o defensor poder co-determinar, ainda que só em determinadas circunstâncias e dentro de certos limites, a decisão final do processo, tendo o poder de, só pela sua vontade, o fazer avançar, que é considerado um *sujeito processual* (e não por exercer uma função no interesse geral)[127]. E não parece que haja forma – mesmo que o magistrado do MP responsável tenha uma actuação muito criativa – de atribuir ao denunciante deste sistema esse poder de fazer o processo avançar só pela sua vontade.

Neste pequeno excurso pelos indivíduos cuja caracterização como *sujeitos processuais* não é tão óbvia como a do arguido e do MP, relembremos que, quanto às partes civis, Figueiredo Dias defende que estas são apenas sujeitos de processo penal num sentido formal, sendo que, do ponto de vista material, são sujeitos de uma ação civil que adere ao processo penal e que se mantém como ação civil[128]. Posto isto, se até as partes civis são consideradas sujeitos processuais, ainda que formalmente, não deverão também estes novos denunciantes, a que são atribuídos direitos no próprio processual penal, ser considerados como tal? Neste caso, no entanto, a similitude entre uma parte civil e um denunciante deste sistema não é fácil de estabelecer, por falta de semelhança entre as circunstâncias em que cada um se encontra.

Pelo contrário, é bastante simples encontrar semelhanças entre este denunciante e os órgãos de polícia criminal (OPC), a quem compete coadjuvar as autoridades judiciárias na realização das finalidades do processo, sob a sua direção e dependência[129]. Voltamos a considerar essencial citar Figueiredo Dias, utilizando as suas próprias palavras: *"É certo que os órgãos de polícia criminal têm*

126 Sobre estes sujeitos processuais, explica Paulo de Sousa Mendes: *"O defensor intervém no processo às vezes independentemente do próprio arguido, como acontece, por exemplo, quando o defensor participa na audiência de julgamento realizada na ausência do arguido. (...) O defensor pode mesmo intervir contra a vontade do arguido, como acontece quando é negado ao arguido que é, ele mesmo, advogado, o direito de se defender a si próprio, sendo-lhe ao invés atribuído um defensor oficioso".* (Mendes, 2008: 95).

127 Neste sentido, v. Figueiredo Dias, 1988: 11.

128 Cf. *idem, ibidem*: 15.

129 V. *idem, ibidem*: 12.

também direito – atribuído sob a forma específica dos poderes-deveres ou dos ofícios de direito público – de praticar actos processuais no uso de uma competência própria e não meramente delegada, nomeadamente no âmbito das chamadas medidas cautelares e de polícia e da detenção. Não menos exacto é, porém, que se trata aqui sempre da competência para actos processuais singulares*, no sentido de que não são actos que sirvam para co-determinar o processo como um todo em vista da sua decisão final".* Parece que esta descrição se aplica na perfeição à situação daqueles que denunciam crimes de corrupção através do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*": têm mais direitos do que o denunciante normal, mas nenhum desses direitos lhes atribui o poder de co-determinação do processo.

Pensamos, assim, que talvez fosse adequado considerar este denunciante, que é titular da chave de acesso, um *tertium genus*, entre o *sujeito processual* e o *participante processual em sentido estrito*. Acontece que este *tertium genus* já foi concebido por Beling, que os denominou, na tradução de Figueiredo Dias (que, aliás, considera o conceito muito adequado aos OPC), "auxiliares dos sujeitos processuais" ou "sujeitos processuais acessórios ou secundários"[130].

Pelo que consideramos que o denunciante, através do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui"*, se o seu estatuto se mantiver tal como parece resultar da descrição sumária que o sítio da *internet* fornece, é um *participante processual em sentido estrito*, com poderes e direitos reforçados em relação a outros participantes como os denunciantes (tal como resulta do CPP), as testemunhas, os peritos ou os funcionários judiciais, que lhe justificam a qualificação, para quem a aceite, de sujeitos processuais secundários.

No entanto, mantemos uma certa dúvida, porque a indefinição que resulta da ausência de qualquer enquadramento normativo, e da consequente discricionariedade da actuação dos magistrados na relação com os denunciantes, obriga a isso: só em cada caso concreto poderá ser possível perceber se estamos ou não perante *sujeito processual,* dependendo isso da actuação discricionária do magistrado do MP que dirija cada processo.

Assim, regressando à nossa questão sobre estarmos perante *direito processual penal novo,* consideramos que qualquer previsão de *novas formas de participação* de entidades no processo penal, ou de participação de *novas entidades como participantes processuais*, diferentes das testemunhas, peritos, funcionários judiciais ou agentes policiais, como parece ser o caso, consubstancia uma alteração ao direito processual penal que existia anteriormente, integrando a previsão da

130 Cf. Beling, 1943: 91-92.

alínea c), do n.º 1, do art. 165.º CRP, com as consequências que já anunciámos e a que voltaremos adiante.

4.2. A participação dos particulares no exercício da ação penal

Independentemente da qualificação processual dada a estes denunciantes de corrupção, estamos, sem dúvida, perante uma forma de participação de particulares no exercício da ação penal.

É relativamente pacífica na doutrina[131] a análise das reformas dos últimos 30 anos do direito processual penal português como sendo, todas elas, no sentido de abrir espaço à intervenção de particulares[132] no processo penal[133]. Este fenómeno verificou-se, nomeadamente, nas alterações ao Código Penal em que se aumentou o número de crimes qualificados como semi-públicos – fazendo depender o seu processo de queixa ou participação[134] –, na construção da figura do Assistente e também nas novas concepções quanto ao instituto e funções da *queixa* em processo penal[135].

Desta forma, assistimos a uma valorização da queixa em nome: (i) das especiais relações entre a vítima e o agente; (ii) da proteção da intimidade da vítima e dos envolvidos, (iii) do esforço de não intromissão na *esfera das relações pessoais* dos participantes processuais; (iv) do problema da disponibilidade dos próprios bens jurídicos e do consentimento dos ofendidos; (iv) das dificuldades de prova pelo MP dos factos contra (ou sem) a vontade das testemunhas; e (v) do "significado criminal relativamente pequeno"[136] dos crimes. E, quanto à estruturação da figura processual do Assistente[137], que bem tem sido referida

131 V., por todos, Cunha, 1998: 594.

132 Utilizamos o termo "particulares" no sentido em que usado no CPP – por exemplo, quando se refere à "acusação particular" – e em Cunha, 1998: *passim*.

133 É observando as alterações decorrentes destas necessidades que José Damião da Cunha elogia uma "*ruptura de um certo monolitismo na Administração da Justiça – e, neste sentido, de ruptura, em alguma medida, com a configuração de um poder penal paternalista*", na visão mais "optimista" que encontrámos quanto à abertura do processo aos particulares (longe dos medos de um direito processual penal fomentador de vinganças, inimizades e ódio). Cf. Cunha, 1998: 657.

134 Costa Andrade é um dos autores que identificam esta "tendência", por exemplo, para a previsão genérica quanto aos crimes contra a reserva da vida privada introduzida em 1995. Cf. Andrade, 1999: 814.

135 Quanto às funções da queixa, cf. Cunha, 1998: 598; e Figueiredo Dias, 1993: 666-668, §1065-1070.

136 V. Figueiredo Dias, 1993: 666.

137 Será interessante aprofundar a perspetiva "dinâmica" de José Damião da Cunha sobre esta figura processual, cf. Cunha, 1998: 627 ss. Para além das já referidas obras que estudam esta figura v., em especial, Figueiredo Dias, 1988: 9-11; Silva, 2010: 351-368; Mendes, 2008: 95-100.

como uma *"originalidade do direito processual nacional"*[138], surgiu na sequência de várias preocupações e objectivos, não apenas de maior proteção dos ofendidos, mas também de garantia de uma separação de poderes efetiva entre o juiz de instrução e o MP, possibilitando uma verdadeira fiscalização e um controlo efetivo e eficaz da sua atividade[139].

Feita esta introdução do tema, parece-nos claro que a criação deste sistema de denúncias electrónicas se introduz neste movimento de abertura à participação dos particulares no processo penal, sendo aparentemente fácil a utilização de algumas das justificações expostas para defender, em geral, a implantação de um sistema de denúncias electrónicas (que, reiteramos, são, pelo menos, minimamente "recompensadas") universal: maior proteção dos ofendidos e maiores possibilidades de, se devidamente regulamentado, inspeção e controlo da actividade do MP e mesmo fiscalização[140] da sua prossecução da ação penal. Em especial, conseguimos, adaptar aos crimes de corrupção algumas das ditas "funções da *queixa*", com particular realce para as especiais relações entre o denunciante e o agente ou agentes do crime, as específicas dificuldades de prova pelo MP dos factos contra (ou sem) a vontade das testemunhas e o significado criminal, agora "relativamente grande", dos crimes de corrupção. Mais ainda, alguns dos louvores feitos à figura do assistente, como o facto de ser "*uma garantia, dentro de certos limites, para uma não «politização» dos órgãos da Administração da Justiça (ou, se se quiser, para uma certa legitimidade democrática dos órgãos da Administração da Justiça)*"[141] parecem encaixar "como uma luva" à figura do denunciante electrónico de corrupção. Com esta medida, poderia mesmo verificar-se, no limite, uma desejada[142] *"canalização para dentro do processo"* dos *"outros interesses no domínio da Administração"*[143].

Concluindo, José Damião da Cunha, no texto que, neste ponto, fomos repetidamente referindo, analisando o processo de abertura a maior parti-

138 Cf. Cunha, 1998: 627.

139 Neste sentido, e desenvolvendo esta função do assistente, v., ainda, Cunha, 1995: 153-171.

140 Defendendo e exigindo fiscalização e controlo externo, cf. Gouveia, 2006: 925.

141 Por todos, v. Cunha, 1998: 658.

142 Cf. *idem, ibidem*: 658.

143 O que poderíamos completar com a ideia do mesmo autor de que os órgãos da Administração da Justiça são uma garantia de "imunidade a pressões exteriores". V. *idem, ibidem*: 658. No entanto, essa garantia deve decorrer principalmente de uma atuação em estrita obediência à lei (de qualquer parte) da Administração, o que resulta, como sabemos, do princípio da legalidade.

cipação dos particulares no exercício da ação penal, pretendeu responder à seguinte questão: "*saber se não se terá verificado uma 'mutação' do processo penal*", concluindo que *"tanto quanto julgamos poderemos (…) afirmar uma sensível alteração (de resto ainda não de todo executada) na compreensão do exercício da acção penal, enquanto manifestação do poder estadual"*.[144] Conforme tem decorrido deste estudo, também nós procuramos saber se este sistema operou uma "mutação" no processo penal. E, se a validade das "mutações" pode ser apreciada sob várias perspetivas, impõe-se fazer aqui uma distinção fundamental em relação às alterações do estudo citado, relembrando algo que temos reiterado no texto: a alteração ou mutação que estudamos não foi resultado de qualquer alteração legislativa, ao contrário daquelas, devendo a "comparação" entre argumentos, justificações e razões parar por aí. E se o estudo referido aborda uma "mutação" resultante de um somatório de alterações, não deixa de identificar cada uma dessas modificações (dos assistentes às "novas queixas") como sendo cada uma, uma mutação em si mesma. Parece-nos evidente que também este sistema alterou a maneira como os particulares podem intervir e colaborar no processo, facilitando e "abrindo ainda mais", o que implicará seguramente uma mutação no sentido das referidas, contextualizável nesse movimento de abertura à intervenção de particulares na ação penal, mas autónoma, independente e parecendo representar, ela própria, uma alteração no *direito processual penal*.

5. CONCLUSÕES

> *"A corrupção é uma ameaça à estabilidade e segurança das sociedades, na medida em que mina as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e a justiça e na medida em que compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito"*[145].

Não temos qualquer tipo de dúvida na identificação da corrupção como uma das maiores calamidades jurídicas dos dias de hoje, atentando contra a

144 *Idem, ibidem*: 659.

145 Este é um excerto da resposta que o sítio *online*, onde está alojado o sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*", dá à questão "o que é a corrupção". Para além do excerto apresentado, a resposta enuncia ainda *"uma ampla gama de práticas: os conflitos de interesse, o desvio de fundos públicos, somas extorquidas por funcionários públicos abusando do seu poder, as autoridades públicas subornadas por pessoas ou empresas para fechar os olhos ao incumprimento de certa regulamentação ou para tomar uma decisão não imparcial, ofertas ou subornos de uma empresa dirigidos ao responsável pelas compras de outra empresa, etc."*. Cf. *online:* https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

igualdade e a confiança na justiça e sendo, evidentemente, objeto do direito penal, pela facilidade na identificação de um bem jurídico lesado (e isso será fácil logo pela própria noção de bem jurídico como "*expressão de um interesse, da pessoa ou da comunidade na manutenção ou integridade de um certo estado, objecto ou bem em si mesmo socialmente relevante e por isso valioso*"[146] que abarcará o interesse da sociedade se preservar a ela própria[147]).

O Direito Penal tem vindo a ocupar-se do problema da corrupção, existindo vários tipos de crime (previstos no Código Penal e fora dele) e multiplicando-se a legislação[148], a jurisprudência e a doutrina[149] que tentam compreender,

146 Seguimos a proposta de noção de *bem jurídico* de Figueiredo Dias, 1983: 15; retomada, mais recentemente, em Figueiredo Dias, 2007: 114-115.

147 Iríamos até longe o suficiente na analogia, relacionando estes crimes com uma espécie de "direito à vida da sociedade". Utilizando imagens semelhantes na caracterização do fenómeno da corrupção, e sublinhando a importância de o conhecer, em Portugal, cf., por todos, os estudos sociológicos João Maia, 2008, ou, mais recente, Maia, 2011.

148 A legislação diretamente aplicável ao fenómeno da corrupção é imensa. Para além das já citadas disposições do Código Penal e tipificações de crimes de corrupção (em especial, v. os arts. 372.º a 374.º-A), existe numerosa legislação específica para a corrupção. Entre esses diplomas e para evidenciar esta proliferação (e dispersão) de normas criadas, refiram-se: a Lei n.º 34/87, de 16 de julho que determina o regime da responsabilidade dos titulares de cargos políticos (recentemente, como o CP, também alterada pela Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro), a Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto, que aprovou o regime de responsabilidade penal por Comportamentos Antidesportivos, a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que criou o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de julho; a Lei n.º 13/2001, de 4 de junho, que transpôs para o direito interno a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, aprovada em Paris, a 17 de dezembro de 1997, sob a égide da OCDE, a Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabeleceu medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira; a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprovou medidas de combate à corrupção, a já referida Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, que aprovou medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira", a Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas. Em termos de Direito da União Europeia, mencionem-se, ainda, a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado e a Decisão 2008/852/JAI do Conselho, de 24 de outubro de 2008, relativa à criação de uma rede de pontos de contacto anticorrupção.

149 Sobre o tema da corrupção, v., entre outros, Margolis, 2009: 29-33; Wright, 2007: 586-609; Wilensky, 2007: 973-1011; Inácio, 2011: 44-47; Santos, Bidino & Thaís de Melo, 2009; Santos, 2010: 51-58; Schilling, 2001: 401-409; Poeschl & Ribeiro, 2010: 419-445; Gomes, 2008: 115-123; Abreu Lopes, 2003: 113-128; Davin, 2002; Alan, 2009; Mirabete, 1993: 94-104; Pereira, 2005: 43-71; Aniyar de Castro, 2003: 307-316; Carmo, 2006; Carvalho, 2000; Antunes, 1990; Simas Santos, 2008: 51-70; Mata-Mouros, 2005: 19-42; Malet Vázquez, 1997: 117-144; Guimarães, 1950: 26-27; Pieth, 2011: 21-25; Guedes de Carvalho, 1995: 65-68; Raphael & Summers, 2009: 242-252; Livianu, 2007; Rodrigues, 2009a: 159-182 e 2009b: 183-198; Santos, 2009: 349-373; Pinto, 2009: 339-348; Figueiredo Dias, 1990: 58-67; Moura, 1990: 68-78; Gardiner & Malec, 1990: 96-105; Correia, 1990: 84-87; Pinto Ribeiro, 1990: 92-95; Fonseca, 1990: 101-106; e Antunes, 1990: 112-115; Dias, 2010: 23-47; e Almeida, 2010: 49-56.

enquadrar, combater e restringir este fenómeno. A atenção e desenvolvimento dados pelo Direito Processual Penal têm sido substancialmente inferiores.

A corrupção passou a ser referida pelo CPP com as alterações legislativas de 2010[150], integrando o conceito de "Criminalidade altamente organizada" (art. 1.º, al. *m)*, CPP), relevando, nesse mesmo Código, apenas em matéria de medidas de coação, para aplicação de prisão preventiva (no art. 202.º, n.º 1, al. *c)*, CPP). Independentemente da extensão das alterações de 2010 no direito substantivo da corrupção[151] e das repercussões que eventualmente possam vir a verificar-se no direito adjetivo[152], o *direito processual penal da corrupção* é quase

150 Desde então, parte da doutrina tem-se debruçado sobre certos aspetos particulares destas alterações legislativas e sobre o enquadramento dado ao problema da corrupção em Portugal, entre eles, Santos, 2011: 9-28; Lopes, 2011: 43-63; Cunha, 2011; Mouraz Lopes, 2011; Luís de Sousa, 2011; Sousa Mendes, 2011a: 29-41; Sousa Mendes, 2011b: 34-35.

151 Neste sentido, Cláudia Cruz Santos questiona a existência de verdadeiras alterações relevantes em 2010, procurando demonstrar que as ditas "grandes" alterações em matéria de crimes de corrupção não foram assim tão "grandes", e que a Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, não veio modificar nem mesmo em matéria de direito substantivo. Assim, Santos, 2011: 20-22. Sumariamente enumeremos alguns dos principais pontos em que se evidencia essa leitura "reservada" das várias alterações, a partir da Lei n.º 32/2010:

(i) Contrariamente às pretensões de algumas propostas prévias, não se criou um tipo legal único;
(ii) Não se parificou a corrupção passiva e a ativa, continuando-se a punir mais severamente os agentes públicos;
(iii) À partida, foi alterado menos do que se pensaria, quer pelo divulgado, quer pela forma das alterações;
(iv) Incluíram-se no Código Penal (novo artigo 374.º-B) algumas normas de direito premial, agrupadas, como explica a autora, "*de forma relativamente desorganizada tendo em conta os seus distintos fundamentos e, pior, através de redacção em que parecem resultar verdadeiros lapsos do legislador*", nomeadamente a previsão de dispensa de pena para agentes que denunciem o crime antes da instauração do procedimento criminal.

Em sentido oposto, e demonstrando os relatos sobre estas alterações amplamente divulgadas como novas "medidas de combate à corrupção aprovadas pelo Parlamento a de 22 de julho de 2010", veja-se o Comunicado do Conselho de Ministros de 2 de setembro de 2010, *online* em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20100902.aspx; e notícias da Associação Sindical dos Juízes Portugueses (http://www.asjp.pt/2010/09/03/novas-leis-anti-corrupcao-foram-inscritas-no-dr/); e em diversos órgãos de comunicação social (como http://economico.sapo.pt/noticias/novas-leis-para-combater-a-corrupcao_102409.html ou http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=441991).

152 Neste sentido concordamos com a defesa de José Damião da cunha de que as alterações de 2010 no direito substantivo ainda não tiveram as repercussões legislativas que poderão vir a ter lugar no direito processual. Este autor compara as várias alterações legislativas que foram publicadas no mesmo mês de setembro de 2010 – as alterações atinentes ao crime de corrupção e as alterações no âmbito do direito processual penal (sendo *"a mais importante, a 19.ª alteração ao Código de Processo Penal, pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto"*) – afirmando que as alterações processuais *"poderiam, deveriam, já ter reflectido estas novas Leis sobre corrupção"*. Contudo, o autor admite, em rodapé, que "*o diferente processo legislativo possa servir de justificação para eventuais 'discrepâncias' – de resto, compreensíveis e comprováveis até pela diferente* 'vacatio legis'*"*. Avançando para uma previsão quanto à evolução do Processo Penal, explica que "*fica assim anunciada a 20.ª alteração ao Código de Processo Penal. E não só: outra legislação carecerá, porventura, de adaptação a estas inovações; será, p. ex., o caso da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, em especial,*

inexistente ou pouco relevante. Assim, defendemos que a maior alteração de 2010 nesta matéria ocorreu por estas alterações *de facto*, desacompanhadas de qualquer processo legislativo, que se verificaram pelo lançamento deste sistema eletrónico de denúncias de crimes de corrupção.

O estudo do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" e das possibilidades que veio introduzir na investigação criminal e no processo penal revelou-se fascinante e permitiu reflectir e estudar problemas tão clássicos como atuais. Com a pergunta "o que é que vale no combate ao crime?" regressámos a um dos principais temas na origem do Processo Penal: até onde admitimos que o Estado possa ir no combate ao crime e na averiguação de factos relevantes? Foram exatamente estas as ponderações que os constituintes liberais exigiram e que modernamente têm sido recuperadas, como a do que é permitido em nome da segurança e das necessidades da justiça penal. Este tema obrigou-nos a regressar e revisitar a uma nova luz temas como o de quem são os *sujeitos processuais* ou os limites à competência e atuação do MP[153], e sua natureza no quadro constitucional; a participação dos particulares na ação penal, investigação e processo, ficando a sentir que todos estes temas merecem novo tratamento pelos estudiosos do Processo Penal. Este estudo prova que este ramo do direito está vivo e, ao contrário de outros temas de direito processual penal, em que parecemos caminhar para uma pacificação na doutrina, identificámos questões que devem ser aprofundadas, pois tiveram escasso ou nenhum tratamento na doutrina nacional: o valor da *denúncia anónima* e do *anonimato* no Processo Penal, as concretizações do *whistleblowing* e a proteção de dados e da intimidade dos investigados, as *hotlines* e os procedimentos para aquisição das denúncias pelo MP e, essencialmente, clarificar a sua posição institucional na divisão dos poderes soberanos do Estado e os limites aos seus poderes e atuação.

Ao longo da nossa investigação, a apreciação quanto ao mérito da medida alterou-se mais do que uma vez. Hoje, já pacificados, acreditamos que é uma medida eficaz e adequada ao combate da corrupção, aumentando e potenciando as capacidades de atuação do MP na investigação criminal deste tipo

---

para efeitos de perda de bens a favor do Estado (artigos 7.º a 12.º) ou para o denominado 'registo de voz e imagem'. O mesmo se imporá no denominado regime do agente encoberto". Assim, cf. Cunha, 2011: 8.

153 Sobre alguns dos temas relacionados com o MP e para além das obras de direito constitucional e de direito (processual) penal já citadas, v. Mesquita, 2003; Narciso, 2010: 95-132; Gaspar, 1994: 79-91; Moura, 2008: 139-148; Pereira, 2008: 191-201; Silva, 2008: 207-217; Alves, 2008: 221-229; Rebelo, 2008: 85-89.

de crimes. No entanto, esta apreciação positiva quanto ao conteúdo não se estende à forma da medida, que defendemos ter sido desconforme ao bloco de legalidade, tendo passado a existir *direito processual penal* especial a regular estes temas.

O reconhecimento de *direito processual penal novo* foi um dos principais resultados do trabalho, e parece-nos ter ficado demonstrada a introdução *de facto* de alterações que deveriam ter revestido a forma de lei. Não se procedeu a meras alterações procedimentais, como dissemos, não foi apenas "criado um novo balcão, foi criada uma *denúncia processual penal especial* nova, que exigia regulamentação legal própria. Resumidamente, relembremos que identificámos alterações nos seguintes regimes:

(i) O regime da prestação de informações a denunciantes;
(ii) O regime do acesso e consulta dos autos e da publicidade do inquérito e do processo penais;
(iii) O regime da denúncia em geral (concluímos ter criada uma *denúncia processual penal especial* nova, até nos efeitos do próprio ato de denunciar, pelo qual se cria imediatamente a "chave de acesso" ao processo);
(iv) Os princípios e o espírito do Processo Penal quanto ao *anonimato* e ao (des)valor das *denúncias anónimas*;
(v) O regime da conservação e proteção de dados dos denunciados;
(vi) O regime dos *sujeitos processuais* (tendo ficado claro que se introduziu um *participante processual* com características próprias, que o distingue de todos os outros participantes conhecidos pelo Processo Penal vigente);
(vii) A forma da participação dos particulares no exercício da ação penal, que sofreu uma "mutação".

Assim, podemos finalmente responder à questão que deixámos em aberto no capítulo II.2. Todas estas alterações consubstanciam *direito processual penal novo*, pertencendo ao âmbito de competência legislativa reservada à AR (pelo art. 165.º, n.º 1, al. *c)*, CRP), sendo exigida a forma de lei para a sua criação, não tendo o MP competência para proceder desta forma. Para implementar um sistema como aquele que estudamos será necessário legislar neste sentido, criando *direito processual penal da corrupção*. E repare-se que haver direito processual próprio para a corrupção não é algo de novo, multiplicando-se os autores que regressam às raízes históricas da perseguição do direito romano

(criminal ou não) da corrupção[154]/[155], até mesmo para enquadrar os modernos *whistleblowers*. Esses antecedentes históricos conduziram, no direito comparado, essencialmente em direito de *Common Law*, às ações *qui tam*[156], que são exemplos paradigmáticos quer de participação de particulares no exercício da ação penal, quer na perseguição e processos relacionados com atos de corrupção[157]. Identificamos, então, desde cedo, uma relação de proximidade entre estes dois temas: o combate à corrupção e o envolvimento da comunidade e de cada particular nesses processos[158]. Contudo, a aceitação da participação de particulares no direito processual penal nunca será pacífica, principalmente nos sistemas Romano-Germânicos, profundamente marcados pelas cicatrizes das experiências de denúncia obrigatória nos regimes autoritários da Europa do século XX (nomeadamente as mais terríveis práticas da Alemanha Nazi, da Rússia Soviética e das polícias como a *Gestapo* ou a *Stasi*[159]/[160]).

---

154 Quanto a esta questão, em especial sobre as ações *quaestio de repetundis*, cf., entre outros, González Romanillos, 2003: 136-156 e Lemprière, 1823: 215.

155 Acerca daquilo a que chamamos *direito penal romano da corrupção*, entre outros, cf. Santalucia, 1990; Gregorio Laviê, 1955: 125-136; Volterra, 2007: 477-491; Li Vecchi, 1992: 705-714; Venturini, 1997: 44-87; Venturini, 1969: 19-87. E, em Portugal, sobre problemáticas muito próximas, Taipa de Carvalho, 2010: 107-218, sobre estes temas, essencialmente pp. 108-110.

156 Tanto em Inglaterra como nos Estados Unidos da América, veja-se a evolução histórica destas ações apresentada no Acórdão do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, *Vermont Agency of Natural Resources v.United States*, rel. Stevens (98-1828) 529 U.S. 765 (2000), 162 F.3d 195, reversed, disponível *online* em http://www.law.cornell.edu/supct/html/98-1828.ZO.html.

157 Lembramos o brocardo latino, que deu origem a esta denominação das ações, *"qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur"* traduzido livremente por "aquele que processa tanto pelo rei como por si próprio" – identificando-se esta ideia de os particulares participarem nas ações em nome do Estado (ou da Nação) contra agências ou agentes do próprio Estado, designadamente por atos de corrupção.

158 Retomemos, aqui, a afirmação expressiva do próprio sítio: "*Combater e eliminar a corrupção é uma responsabilidade de todos e quem não denuncia, conhecendo os factos relevantes, tem também a sua quota de culpa*", *online* em https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011).

159 Este sistema deixa-nos com uma dúvida mais profunda, a querer desenvolver noutros estudos (com outra extensão que aqui já não nos permitiremos): há, de facto, uma responsabilidade de todos os cidadãos combaterem os crimes? Quais as consequências de dar força jurídica à afirmação do próprio sítio do sistema: "*Combater e eliminar a corrupção é uma responsabilidade de todos e quem não denúncia, conhecendo os factos relevantes, tem também a sua quota de culpa*"? (cf. *online*: https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/ (consultado em 20.09.2011)). Sendo assim, porque é que só alguns indivíduos têm dever de denúncia obrigatória? É desejável que se promova uma sociedade em que todos defendemos a legalidade? Não ensaiará este sistema uma nova via de "direito premial" (ao prometer informações e uma posição privilegiada) que caminhe para um dever geral de denúncia? São questões decerto fascinantes em Direito processual penal, a que queremos regressar numa investigação futura.

160 Relacionando o tema do "dever geral de denúncia" com a investigação criminal e mesmo o tema das linhas diretas para denúncia de corrupção criadas na sequência do *Sarbanes–Oxley Act*, de 30 de julho, cf. Gellately, 1996: 931-967; e Rauhofer, 2007: 1-18.

Como ouvimos dizer, em tom de brincadeira, um magistrado do MP: "perseguir corruptos não é perseguir judeus!". Concordamos com a ideia que está por detrás desta afirmação: o direito processual penal não deve ser lírico, utópico, ingénuo e desligado da prática ao ponto de, querendo tratar todos os cidadãos como inocentes, deixar de ser eficiente e eficaz. Note-se que nem a presunção de inocência, nem os maiores defensores das liberdades individuais e de um Estado que intervenha ao mínimo na vida do cidadão, sustentam ou justificam que se absolutizem esses valores contra a segurança e o combate ao crime, devendo valorar-se as características de cada tipo de crime e responder-lhes adequadamente.

O moderno direito processual penal tem sido resultado desta ponderação[161] entre liberdade e segurança, que traduz delicados equilíbrios, resultante do processo democrático[162] cujo espaço privilegiado é, na nossa democracia parlamentar, a Assembleia da República. De facto, pela ponderação entre estes valores feita pelo legislador, adoptamos hoje todas as garantias do processo, mas também aceitamos, em determinadas situações (excepcionais e por motivos relevantes), buscas domiciliárias, o levantamento de sigilo e segredo profissionais e mesmo escutas telefónicas. Sublinhe-se: *em determinadas situações* e sempre limitado por regras suficientemente concretizadas e densificadas, admitimos *direito processual penal invasivo*.

Confiamos estar perante uma dessas situações excepcionais (sem querer entrar numa competitiva hierarquização de crimes) pelo facto de a corrupção ser um dos maiores flagelos do nosso tempo. Como referimos, põe em causa o próprio Estado de Direito, a justiça e a igualdade, sendo que esses bens jurídicos justificam e exigem uma justiça penal aguçada, criativa e inteligente[163].

---

161 V. Novais, 2010: 569-580, sobre uma reserva de ponderação, e pp. 821-952, sobre a "racionalização da ponderação de bens e questões de competência".

162 Relacionando problemas e questionando o valor democrático da regra da maioria, v. Dworkin, 2006: 139-143.

163 Defendemos que um direito processual penal que busca o sucesso só será perigoso se esse sucesso for exclusivamente político e se tornar o fim da própria criação e aplicação das normas e sistemas, não buscando cumprir as funções do direito processual penal e os fins das penas, mas antes outros fins paralelos, superficiais e simbólicos. Isso será diametralmente oposto de um direito processual penal que busca a eficiência e a maximização de resultados, orientado por esses mesmos fins e funções. Reconhecemos que, devido ao seu peso "mediático", o sistema se aproxima do direito penal simbólico – muito criticado, como "*um direito Penal incapaz, desacreditado, criador de bodes expiatórios e produto de certas conjunturas políticas e ideológicas oportunistas, em que alguns programas eleitorais ou políticos transformam o "trágico" o "imoral" ou o "horror" numa «simples» e milagrosa qualificação penal*" (assim, cf. Ribeiro de Albuquerque, 2006: 56-57). Isto, na medida em que esta medida foi adoptada na sequência de determinada circunstância política e ideológica e numa época de críticas violentas e censurabilidade reforçada do fenómeno da

Contudo, nem o reconhecimento dessa *especial gravidade*, nem a ponderação entre segurança e liberdade, cabem ao MP. Os fins não justificam todos os meios! Ou, melhor, os fins até podem justificar os meios, mas quem terá de reconhecer essa realidade é a Assembleia da República ou o Governo (quando devidamente autorizado), sob a forma de lei. E é evidente que há ponderação a ser feita, porque certamente este sistema não é perfeito! Ao longo do trabalho fomos identificando inúmeras desvantagens que têm de ser balançadas e relacionadas com os ganhos e benefícios de detetar criminalidade, até hoje impossível de descobrir com eficiência e condenar.

Entre outras desvantagens, recordemos: (i) os factos irrelevantes ("lixo"!) que são depositados no sistema, e as perdas de tempo e trabalho de magistrados dedicados em exclusividade a procurarem "agulhas em palheiros"; (ii) o aumento da exposição de cada um a, mais do que acusações, denúncias por motivos de vingança, de inimizades, de ódio, de despeito, de malícia, de astúcia e de extorsão[164], agora com a "velocidade de um clique" que a *internet* permite[165], somadas a imediatismos, fúrias, raivas, discussões e impulsividades; (iii) colocar-

---

corrupção, procurando-se quase, diríamos mesmo a "todo o custo", identificar culpados e puni-los para "satisfazer" a sociedade. Contudo, não identificamos uma nova ou desadequada qualificação desses factos correspondentes a crimes de corrupção. Ainda que a publicidade dada ao sistema aponte para o facto de ter sido criado com um forte pendor simbólico (reforçar o combate à corrupção), não se esgotará no simbolismo e servirá para uma investigação criminal mais eficiente e uma maior defesa dos bens jurídicos em causa, não se verificando a "falácia" de que o "direito penal simbólico substitui um necessário combate à criminalidade" (apontada por Jesus & Grazziotin, 2003: 4). Nesse sentido, o enquadramento do sistema na inclinação do direito penal na sociedade de risco para um direito penal simbólico será pouco relevante (identificando esta tendência do direito penal português, cf. Fernandes, 2001: 53-56 e 72). Portanto, ao contrário do que nos chegou a parecer, não parece existir qualquer desconsideração da noção de pessoa ou proximidade com aquele direito penal simbólico que "*só quer sucesso simbólico, sucesso político e, nessa medida, não contribui para um melhor direito penal*" (cf. o citado Acórdão da Relação do Porto de 29 de outubro de 2008). Muito pelo contrário, o sucesso deste sistema deverá contribuir para um melhor direito penal.

Também assim não nos parece consubstanciar este sistema um "*fortalecimento da corrente de pensamento denominado Lei e Ordem, que pugna (...) [pela] maior ingerência do Estado no combate à criminalidade*", como tantas vezes identificam os movimentos de criação de "direito penal simbólico". Neste sentido, cf. Almeida, 2007: 13. Ainda acerca dos fóruns populares, de uma "*guerra santa contra certo tipo de delinquência*", e identificando os problemas simbólicos em torno da corrupção e, mais ainda, do atualíssimo tema do "enriquecimento ilícito", cf. Silva, 2011: 47-63.

164 Enumerando estas desvantagens noutros casos de investigação criminal, cf. Guedes Valente, 2004: 143. O autor debruça-se, aí, sobre algumas das maiores desvantagens apontadas aos modelos de investigação dependentes de acusação, sendo que modelos de investigação assentes e recompensando denúncias e delações lembram necessariamente esses casos.

165 Depois dos "*divórcios na hora*", disponíveis *online* em http://www.direitonahora.com/divorcio/ (consultado em 09.09.2011), há agora "*denúncias na hora*" que quase podem nem ser pensadas, nem refletidas e serem imediatas e fruto de "zangas" ou "repentes". Teremos um incentivo e convite à delação (ou "bufaria"!) premiando com informação privilegiada quem assim proceda?

-se a proteção de dados pessoais na fronteira do aceitável; e (iv) a valorização dos "bufos" e a maior tolerância – e mesmo incentivo! – ao *anonimato,* tradicionalmente desprezado pelo direito processual penal. Mas não serão essas desvantagens quase insignificantes quando comparadas com os inconvenientes de fazer buscas na casa de um inocente, em frente aos seus filhos, ou de escutar os seus telefonemas por existirem indícios que se vêm a revelar infundados?

Por outro lado, existirão neste sistema vantagens e ganhos claros na investigação criminal[166]. Relembremos, nomeadamente, que: (i) passou a haver denunciantes que (por medo ou até por preguiça) nunca denunciariam sem este sistema e que agora passaram a apresentar factos relevantes mais facilmente aos investigadores e mesmo a "dar a cara" participando ativamente[167]; (ii) sendo o chamado "pacto de corrupção" (entre corruptor e corrupto) tão instável, sujeito a comportamentos imprevisíveis das partes, particularmente quando insatisfeitos nas suas pretensões, parece que este sistema explora essas instabilidades, potenciando verdadeiros "equilíbrios de Nash"[168], prejudicando-se os agentes dos crimes; (iii) pela informação dada e pela "relação com os denunciantes", o MP explica-se e pode reforçar, em cada caso, a confiança na justiça e no sistema de Direito penal; e (iv) tudo parece apontar para o aumento do número de processos e condenações pela prática de crimes destes tipos, contendo-se o fenómeno da corrupção como tanto desejam todos os agentes de justiça e operadores criminais.

---

166 E, sublinhemos, quanto à "investigação criminal" em que procurámos enquadrar o sistema no primeiro capítulo, que, com este sistema, não se trata de "investigação criminal" no sentido clássico de "investigação durante o inquérito" mas sim de "investigação antes do inquérito, como averiguação preliminar".

167 Neste sentido, poderemos estar perante uma concretização de um "direito de denúncia", que todos os cidadãos teriam e que seria facilitado por esta via. Sobre este tema, recordamos as referências a um *direito de queixa*, de Cunha, 1998: 602, e, quanto à necessidade da sua *incondicionalidade,* cf. Figueiredo Dias, 1993: 676, §1087 e 1088. Para além dessas referências, v. a recente jurisprudência do STJ, afirmando que *"Ao direito à honra do denunciado contrapõe-se o direito à denúncia como "*iter*" de acesso à justiça e aos tribunais",* sendo que *"na colisão de direitos, que são desiguais, deve prevalecer o considerado superior "* e *"como princípio, o direito de denúncia prevalece notoriamente nos casos de denúncia vinculada (ou denúncia-dever funcional) e, em geral, porque como garantia de estabilidade, da segurança e da paz social no Estado de Direito deve assegurar-se ao cidadão a possibilidade quase irrestrita de denunciar factos que entende criminosos"*. Fora desses casos, defende-se não prevalecer o direito à denúncia. Sobre estes problemas, cf. o Acórdão do STJ, de 18 de dezembro de 2008, rel. por Sebastião Póvoas, disponível online em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/fdf8c6debb92c9418025752300554ac7?OpenDocument. Ainda, acerca das ponderações entre direitos como as referidas no acórdão citado, cf. Dworkin, 1997: 279-290.

168 Lembramos, por fim, o tema dos incentivos às denúncias recíprocas no chamado "dilema do prisioneiro", estudado em Economia, lamentando não ser possível neste trabalho fazer a análise económica deste sistema, para a qual o estudo do "equilíbrio de Nash" será essencial. Sobre estes temas, cf. desde logo (entre outras obras), Nash, 1951: 286-295 e, entre nós, Araújo, 2006: 381.

Assim, a criação do sistema "Corrupção: *Denuncie aqui*" não nos parece materialmente inconstitucional, e, apesar de ser ilegal (não seria se houvesse lei, aceitando-se facilmente as excepcionalidades do regime pelas necessidades de combate à corrupção). Porém, já é orgânica e formalmente inconstitucional, violando-se a reserva de lei, tanto em matéria de *direitos, liberdades e garantias* (art. 165.º, n.º 1, al. *b)*, CRP), como pelo seu conteúdo de *direito processual penal* (art. 165.º, n.º 1, al. *c)*, CRP).

Em nome da defesa da democracia e do Estado de Direito, não podemos aceitar que se viole essa mesma democracia e a separação de poderes que proclamamos na Lei Fundamental.

BIBLIOGRAFIA

Abreu Lopes, Helena

2003 "O papel do Tribunal de Contas Português: na prevenção da corrupção", in *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n.º 40, (jul.-dez.2003), pp. 113-128.

Alan, José Alexandre Zachia

2009 *Observações a respeito da tutela penal de bens coletivos e suas aplicações para o estudo da corrupção* (Dissertação de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa orient. por Augusto Silva Dias), Lisboa.

Albuquerque, Paulo Pinto de

2011 *Comentário ao Código de Processo Penal à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.ª ed., Lisboa: Universidade Católica Editora.

2004 *O que é a política criminal, como precisamos dela e como a podemos construir?*, 2004, disponível *online* em http://www.ucp.pt/site/resources/documents/Docente%20-%20Palbu/o%20que%20%C3%A9%20a%20pol%C3%ADtica%20criminal.pdf (consultado em 27.09.2011).

Alexy, Robert

1979 *Teoria de la argumentacion juridica: la teoria del discurso racional como teoria de la fundamentacion jurídica* (trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Almeida, Carlos Rodrigues de

2010 "Criminalidade organizada e corrupção", in AA.VV., *2.º Congresso de Investigação Criminal* (ASFIC-PJ e IDPCC-FDUL), Coimbra: Almedina.

Almeida, Judson Pereira de

2007 *Os Meios de Comunicação de Massa e o Direito Penal, A influência da divulgação de notícias no Ordenamento Jurídico Penal e no Devido Processo Legal*, disponível *online* em http://www.bocc.ubi.pt/pag/almeida-judson-meios-de-comunicacao-direito-penal.pdf (consultado em 21.09.2011).

Alves, Rogério

2008 "Direitos, liberdades e garantias versus colaboração/obrigação do cidadão em participar ou submeter-se a actos processuais penais – o caso específico do arguido", in AA.VV., *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o Ministério Público e a polícia judiciária (Actas do 1.º Congresso de Investigação Criminal)*, Lisboa: ASFIC/PJ, pp. 221-229.

Amado, Verônica de Oliveira Lazar

2009 *Criminalidade organizada e poderes do Ministério Público* (Relatório de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, orient. Augusto Silva Dias), Lisboa.

Andrade, Manuel Costa
1997 "Liberdade de imprensa e tutela penal da privacidade: a experiência portuguesa" in *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, a.5, n.º 20 (Out.-Dez.1997), pp. 25-57.
1999 "Anotação ao artigo 198.º CP – Queixa", in AA.VV., *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial* (dir. por Jorge de Figueiredo Dias), tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 814-816.
Aniyar de Castro, Lolita
2003 "La sombra del padrino: concepto criminológico del delito organizado", in *Revista brasileira de ciências criminais*, Número especial dedicado ao 8.º Seminário Internacional e ao 1.º Fórum Latino-Americano de Política Criminal, São Paulo, a. 11, n.º 42, (Jan.-Mar. 2003), pp. 307-316.
Antunes, Manuel António Ferreira
1990a "Corrupção: sobre o sentido estratégico da investigação criminal", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção* (textos de apoio), Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 112-115.
1990b *Corrupção: sobre o sentido estratégico da investigação criminal*, Loures: Ministério da Justiça e Escola da Polícia Judiciária, 1990.
Araújo, Fernando
2006 *Introdução à Economia*, 3.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.
Beleza, Teresa
1992 *Apontamentos de Direito Processual Penal,* vol. I, Lisboa: AAFDL.
Beling, Ernst
1943 *Derecho procesal penal (*trad. por Miguel Fenech), Barcelona: Editorial Labor.
Bender, David
2006 "Whistleblower Debate" in *New York Law Journal,* April 11, disponível *online* em http://www.whitecase.com/files/Publication/56c6ede0-7566-4145-845d-480aa786377b/Presentation/PublicationAttachment/a9cbd0c1-d29a-4d78-82ee-51ee918058d7/Whistleblower_Debate.pdf (consultado em 25.09.2011).
Burke, Ronald J., Tomlinson, Edward C. & Cooper, Cary L.,
2010 *Crime and Corruption in Organizations (Psychological and Behavioural Aspects of Risk)*, Farnham: Gower.
Canotilho, J. J. Gomes,
1998 *Direito Constitucional e Teoria da Constituição,* 3.ª ed., Coimbra: Almedina.
Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital,
2007 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

2010 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Capelo de Sousa, Rabindranath

1978 "A Constituição e os direitos de personalidade", in AA.VV., *Estudos sobre a Constituição*, vol. II, Lisboa, pp. 93 e ss.

Carmo, Luís Mota

2007 *Regime jurídico das acções de prevenção no combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira* (Relatório final da disciplina de processo penal), FDUL, Lisboa, 2006/2007.

Carvalho, Luís Nandin de

2000 *Direito ao Lobbying – Teoria, meios e técnicas,* Lisboa: Edições Cosmos.

Castro, Catarina Sarmento e

2005 "O direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança no pós 11 de Setembro" in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, vol. II., Coimbra: Coimbra Editora, pp. 65-95.

Cobo del Rosal, Manuel

1995 "Problemas penales y procesales de la denuncia", in *Cuadernos de política criminal,* n.º 57, Madrid: Edersa, pp. 657-669.

Codeço, Carlos Emilio

1979 *Dos inquéritos preliminares,* Porto: Athena Editora.

Cordeiro, António Menezes

2011 *Tratado de direito civil português*, Tomo IV – Pessoas, 3.ª ed., Coimbra: Almedina.

Correia, J. M. Sérvulo

1990 "Legalidade administrativa e moralidade administrativa", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção* (textos de apoio), Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 84-87.

Corso, Piermaria

1977 *Notizie anonime e processo penale*, Pádua: CEDAM (Pubblicazioni della Università di Pavia studi nelle scienzegiuridiche 20).

Costa, Nuno Dias

2008 *Direito penal do inimigo: inimigo do direito penal?,* in *Revista portuguesa de ciência criminal*, Lisboa, a. 18, n.º 4, (Abr.-Set.2008), pp. 415-445.

Cunha, José Damião da

1995 "Algumas reflexões sobre o estatuto do assistente e seu representante no direito processual penal português", in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal,* ano 5, n.º 5, pp. 153-171.

1998 "A participação dos particulares no exercício da acção penal", in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal,* n.º 8, pp. 593-660.

2008 *O conceito de funcionário para efeito de lei penal e a "privatização" da administração pública*, Coimbra: Coimbra Editora.

2011 *A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção – Uma análise crítica das Leis n.os 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro*, Coimbra: Coimbra Editora,, pp. 153-171.

Davin, João

2002 *Instrumentos operacionais para a prevenção e repressão da fraude e da corrupção,* Separata de *Aquilafuente*, n.º 31, Salamanca: Universidad de Salamanca.

Dias, Augusto Silva

2010 "Criminalidade organizada e combate ao lucro ilícito", in AA.VV., *2.º Congresso de Investigação Criminal* (ASFIC-PJ e IDPCC-FDUL), Coimbra: Almedina, pp. 23-47;

Díaz Pita, María Del Mar

1996 *El delito de acusación y denuncia falsas: problemas fundamentales*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.

Duarte, David

2006 *A norma de legalidade procedimental administrativa: a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*, Coimbra: Almedina.

2008 "A Discricionariedade Administrativa e a Competência (sobre a Função Administrativa) do Provedor de Justiça", in *Provedor de Justiça, Novos Estudos*. Lisboa: Provedoria de Justiça, pp. 33-78.

Duarte, Maria Luísa

1987 "A discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados: contributo para uma análise da extensão do princípio da legalidade", in *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, n.º 370, Novembro, pp. 35-74.

Duro, Pedro

2010 *O alargamento do processo penal especialmente invasivo*, outubro de 2010, disponível *online* em http://www.servulo.com/xms/files/publicacoes/Momentum_Artigos_/PCO_PD_O_alargamento_do_processo_penal_especialmente_invasivo_Out_2010.pdf (consultado em 23.09.2011).

Dworkin, Ronald

1997 "Can rights be Controversial?", in *Taking Rights Seriously,* Londres: Duckworth, pp. 279 a 290.

2006 *Is Democracy possible here? – Principles for a new political debate,* Nova Jersey: Princeton University Press, 2006.

Faria Costa, José de
1998a "O Direito penal, a informática e a reserva da vida privada", in *Direito Penal da Comunicação, Alguns escritos*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 63-82.
1998b "Os meios de comunicação (correios, telégrafo, telefones ou telecomunicações), o segredo e a responsabilidade penal dos funcionários", in *Direito Penal da Comunicação, Alguns escritos*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 83-102.
1998c "As telecomunicações e a privacidade: o olhar (in)discreto de um penalista", in *Direito Penal da Comunicação, Alguns escritos*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 143-178.
Fernandes, Paulo Silva
2001 *Globalização, "sociedade de risco" e o futuro do Direito Penal. Panorâmica de alguns problemas comuns*, Coimbra: Almedina.
Ferreira, Manuel Cavaleiro de
1986 *Curso de Processo Penal,* vol. 1.º, Lisboa: Editora Danúbio.
Ferreira Leite, Inês
2010 "Segredo ou publicidade?: a tentação de Kafka na investigação criminal portuguesa" in *Revista do Ministério Público*, Lisboa, Ano 31, n.º 124, (outubro-dezembro), pp. 5-87.
Figueiredo Dias, Jorge de
1981 *Direito Processual Penal,* 1.º vol., Coimbra: Coimbra Editora.
1983 "Os novos rumos da política criminal", in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 43.º, 1983.
1988 "Sobre os sujeitos processuais no novo Código de Processo Penal", in AA.VV. *Jornadas de Direito Processual Penal, O Novo Código de Processo Penal,* (org. Centro de Estudos Judiciários), Coimbra: Almedina, 1988, pp. 3-34.
1989 *Direito Processual Penal*, (Lições coligidas por Maria João Antunes), Coimbra, 1988/89.
1990 "A corrupção e a lei penal", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção (intervenções)*, Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 58-67.
1993 *Direito Penal Português, Parte Geral,* II, *As consequências jurídicas do crime*, Lisboa: Aequitas – Editorial Notícias.
2007 *Direito Penal, Parte Geral,* tomo I, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.
2011 *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial* (dirigido por Jorge de Figueiredo Dias), tomo III, Coimbra: Coimbra Editora.
Filho, Salomão Abdo Ismail
2011 *Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social*, Curitiba: Juruá Editora.

Fonseca, Martins da
1990 "O crime de corrupção na jurisprudência e doutrina portuguesa", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção (textos de apoio)*, Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 101-106.
Gardiner, John A. & Malec, Kathryn
1990 "Combate à corrupção – estratégias de prevenção", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção (intervenções)*, Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 96-105.
Gaspar, António Henriques
1994 "Ministério Público, hierarquia e processo penal, Comunicação apresentada à 3.Sessão do IV Congresso do Ministério Público subordinado ao tema Ministério Público: instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?", in *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n.º 6, pp. 79-91.
Gayraud, Jean-François
1995 *La dénonciation* (préface de Jean-Claude Soyer), Paris: PUF (Politique d'aujourd'hui).
Guedes de Carvalho, Miguel
1995 "Corrupção e investigação em Portugal", in *Justiça e transparência* (Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa: redação e dir.: Maria João Leal; trad. Wang Wei, Tou Wai Fong), pp. 65-68.
Gellately, Robert
1996 *Denunciations in Twentieth-Century Germany: Aspects of Self-policing in the Third Reich and the German Democratic Republic*, pp. 931-967, disponível *online* em http://www.history.ucsb.edu/faculty/marcuse/classes/217/articles/96JMHGellatelyGestapoStasi.pdf (consultado em 22.09.2011).
Gomes, Conceição
2011 *Os atrasos da Justiça*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp. 106-107.
Gonçalves, Fernando, Alves, Manuel João & Valente, Manuel Monteiro Guedes
2001 *Lei e crime – o agente infiltrado versus o agente provocador: os princípios do processo penal*, Coimbra: Almedina.
Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos
2004 "A atuação criminal do Ministério Público: entre a tradição e a efectividade", in *Revista brasileira de ciências criminais*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, a.12, n.º 46 (Jan.-Fev.), pp. 142-173.
González Montes, José Luis
1993 *Jornadas sobre problemas actuales de la Justicia Penal, 1, Primeras jornadas sobre problemas actuales de la justicia penal: denuncia anónima, proceso abreviado,*

polícia judicial y proceso penal, prueba ilicita y privilegios procesuales de los diputados autonómicos, Granada: Universidad de Granada.

Gouveia, Paulo H. Pereira

2006 "A democracia e os poderes do Ministério Público português", in *O direito*, Coimbra, ano 18, n.º 5, pp. 921-966.

Guimarães, Mário Cesário

1950 "Denúncia e autoria", in *Revista brasileira de criminologia*, Rio de Janeiro, a. 4, n.º 10, (jan.-mar.), pp. 26-27.

Hassemer, Winfried

1995 *História das ideias penais na Alemanha do pós-guerra; seguido de a segurança pública no Estado de Direito,* Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.

Inácio, André

2011 "O combate à corrupção como elemento determinante do restabelecimento do actual quadro económico global", in *Segurança e defesa*, Loures, n.º 16, (jan.-mar.), pp. 44-47.

Jesus, Mauricio Neves de & Grazziotin, Paula Clarice Santos

2003 *Direito Penal Simbólico: o anti-Direito Penal*, disponível *online* em http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/artigos/pdf/anti.pdf (consultado em 21.09.2011).

Leite, André Lamas

2006 "Segredo de justiça interno, inquérito, arguido e seus direitos de defesa", in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, a. 16, n.º 4, pp. 539-574.

Livianu, Roberto

2007 *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil* (textos introdutórios de Cândida Almeida e de João Cravinho), Coimbra: Coimbra Editora.

Lopes, Euclides Dâmaso

2011 "Contra a corrupção – As Leis de 2010", in AA. VV., *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal* (coord. Rui do Carmo e Helena Leitão), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 43-63.

Lúcio, A. Laborinho

1988 "Sujeitos do Processo Penal (algumas considerações)" in AA.VV. *Jornadas de Direito Processual Penal, O Novo Código de Processo Penal,* (org. Centro de Estudos Judiciários) Coimbra: Almedina, pp. 37-57.

Magaldi Paternostro, Maria Jose

1987 "Aspectos esenciales de la acusacion y denuncia falsa" in *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, Madrid, t. 40 n.º 1 (Enero-Abr.1987), pp. 37-72.

Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto
2009 *Código de Processo Penal: comentários e notas práticas*, Coimbra: Coimbra Editora.

Maia, António João
2008 *A questão da corrupção em Portugal: contributo para a sua caracterização*, Lisboa, disponível *online* em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/contributo_para_a_caracterizacao_da_corrupcao_em_portugal.pdf (consultado em 25.09.2011).
2011 *A propósito da questão da Corrupção, um contributo para a caracterização do discurso social – Estudo sociológico para a caracterização de alguns vectores constitutivos do discurso social dos portugueses sobre a problemática das práticas de corrupção*, Lisboa, disponível *online* em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/A_proposito_da_questao_da_Corrupcao.pdf (consultado em 25.09.2011).

Malet Vázquez, Mariana
1997 "La corrupcion: un problema de siempre y los medios de hoy para enfrentarla", in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Republica Oriental del Uruguay*, Montevideo, n.º 11, (jan-jun 1997), pp. 117-144.

Margolis, Adrienne
2009 "Anti-Corruption; Following the money: recovering ill-gotten gains", in *International Bar News*, outubro, pp. 29-33.

Martins, Ana Maria Guerra
2003 "Algumas implicações do 11 de Setembro de 2001 na ordem jurídica internacional", in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 44, n.º 1-2, pp. 581-610.

Mata-Mouros, Maria de Fátima
2005 "A luta contra a fraude e a corrupção na perspectiva do juiz", in *Polícia e Justiça*, Barro, s. 3, n.º 8, (jul.-dez.2005), p.19-42.

Maximiano, Rodrigues
2008 "Combate à corrupção e ao crime organizado: departamento especializado do Ministério Público "versus" procurador ad-hoc", in AA.VV., *VII Congresso do Ministério Público; O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da justiça. O papel do Ministério Público*, (org. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público), Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pp. 105-110.

Mendes, Paulo de Sousa
2008 *Sumários de Direito Processual Penal*, (policop.) Ano lectivo de 2008/2009.

2010 *A orientação da investigação para a descoberta dos beneficiários económicos e o sigilo bancário* (texto disponibilizado electronicamente aos alunos de mestrado, Lisboa, em 04.11.2010).

2011a "Os novos crimes de recebimento e de oferta indevidos de vantagem", in AA. VV. *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal* (coord. Rui do Carmo e Helena Leitão), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 29-41.

2011b *A derrogação do segredo bancário no processo penal (Guião revisto e acrescentado da conferência proferida na Caixa Geral de Depósitos (CGD)*, Lisboa, em 21.01.2011, disponibilizado electronicamente aos alunos de mestrado*)*.

Mesquita, Paulo Dá

2003 *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora.

Mirabete, Julio Fabbrini

1993 "Dos sujeitos ativos nos delitos de corrupção", in *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, a. 1, n.º 4, (out.-dez.), pp. 94-104.

Miranda, Jorge

2000a *Manual de Direito Constitucional*, tomo V, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

2000b "A crise política da justiça" in AA. VV., *Justiça em crise? Crises da justiça* (org. António Barreto), Lisboa: Publicações Dom Quixote, pp. 253-274.

2008 *Manual de Direito Constitucional,* tomo IV, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Miranda, Jorge & Medeiros, Rui

2010 *Constituição Portuguesa Anotada,* tomo I, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Missaggia, Clademir

2002 "Da busca e da apreensão no processo penal brasileiro", in *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n.º 48, (jul.-set.), pp. 199-246.

Montero Aroca, Juan

1996 "La denuncia anónima y su eficácia como acto de iniciación del procedimiento preliminar penal", in *Ensayos de Derecho Procesal*, Barcelona: Bosch, pp. 601 a 624.

Montesquieu

2011 *Do Espírito das Leis*, (trad. e introdução de Miguel Morgado), Lisboa: Edições 70.

Moura, José de Souto

1990 "A justiça e a corrupção", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção (intervenções)*, Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 68-78.

2008 "O Inquérito e as relações MP/PJ", in AA.VV., *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o Ministério Público e a polícia judiciária (Actas do 1.º Congresso de Investigação Criminal)*, Lisboa: ASFIC/PJ, pp. 139--148.

Nascimento, Luís António Noronha

2011 *Ministério ou Mistério? O Exercício da Acção Penal e o Sistema Judicial Português*, disponível *online* em http://www.stj.pt/?sid=253&idm=178 (consultado em 25.09.2011).

Narciso, Francisco

2010 "O Ministério Público na justiça administrativa", in *Revista do Ministério Público*, Lisboa, a. 31 n.º 122, (abr.-jun.), pp. 95-132.

Nash, John

1951 "Noncooperative Games", in *Annals of Mathematics,* Second Series, Vol. 54, No. 2, (Sep.1951), pp. 286-295, disponível *online* em http://www.cs.tau.ac.il/~kempe/TEACHING/SEMINAR-LENS-SPRING08/Nash51.pdf (consultado em 27.09.2011).

Neves, Rita Castanheira

2011 *As ingerências nas comunicações electrónicas em Processo Penal*, Coimbra: Coimbra Editora.

Novais, Jorge Reis

2010 *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Oliveira, Mário Esteves de

1984 *Direito administrativo,* (reimpr.), Coimbra: Almedina.

Ordeig Orero, Maria José

2000 *El delito de acusación y denuncia falsas* (pref. Tomás S. Vives Antón), Madrid: Marcial Pons.

Patrício, Rui

2011 "O "cerco criminal"", in *Exame*, n.º 321, (janeiro 2011), pp. 34-35.

Pereira, António Garcia

2000 "A Crise da Justiça em Portugal", in AA. VV., *Justiça em crise? Crises da justiça* (org. António Barreto), Lisboa: Publicações Dom Quixote, disponível *online* em http://www.asficpj.org/temas/diversos/congressojust/crise_garcia_pereira.pdf (consultado em 31.08.2011).

Pereira, Júlio

2005 "O crime de riqueza injustificada e as garantias do processo penal", in *Polícia e justiça*, s. 3, n.º 8, (jul.-dez.), pp. 43-71.

Pereira, Rui
2008 "Informações e Investigação Criminal", in AA.VV., *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o Ministério Público e a polícia judiciária (Actas do 1.º Congresso de Investigação Criminal)*, Lisboa: ASFIC/PJ, pp. 191--201.

Piçarra, Nuno
1989 *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, Coimbra: Coimbra Editora.

Pieth, Mark
2011 "Leading the fight against corruption", in *International Bar Association Global Insight*, fevereiro, pp. 21-25.

Pinto, Frederico de Lacerda da Costa
1998 *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, (policop.), Lisboa: AAFDL, 1998.
2009 "A intervenção penal na corrupção administrativa e política", in *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 339-348.

Pinto Ribeiro, José António
1990 "Notas sobre o crime de corrupção e poderes discricionários", in AA. VV., *Jornadas sobre o fenómeno da Corrupção (textos de apoio)*, Lisboa: Alta Autoridade Contra a Corrupção, pp. 92-95.

Poeschl, Gabrielle & Ribeiro, Raquel
2010 "Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção", in *Análise Social*, vol. XLV, 196, pp. 419-445.

PriceWaterhouseCoopers
2009 "The Global Economic Crime Survey, Economic Crime in a downturn", disponível *online* em http://www.pwc.com/en_GX/gx/economic-crime--survey/pdf/global-economic-crime-survey-2009.pdf (consultado em 08.09. 2011).

Prittwitz, Cornelius
2004 "O direito penal entre direito penal do risco e direito penal do inimigo: tendências atuais em direito penal e política criminal" (trad. de Helga Sabotta de Araújo e Carina Quito) in *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, a. 12, n.º 47, (mar.-abr.), pp. 31-45.

Raphael, Monty & Summers, Ben
2009 "At last the United Kingdom Confronts Bribery: Will the Draft Bribery be enough to Silence its Critics?", in *Business Law International*, vol. 10, n.º 3, (September), pp. 242-252.

Raposo, João

2006 "Autoridade e discricionariedade: a conciliação impossível?", in *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, 2.º v., Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 407--419.

Rauhofer, Judith

2007 *Blowing the whistle on Sarbanes-Oxley: Anonymous hotlines and the historical stigma of denunciation in modern Germany*, pp. 1-18, disponível *online* em http://www.bileta.ac.uk/Document%20Library/1/Blowing%20the%20whistle%20on%20Sarbanes-Oxley%20-%20Anonymous%20hotlines%20and%20the%20historical%20stigma%20of%20denunciation%20in%20modern%20Germany.pdf (consultado em 22.09.2011).

Rebelo, José

2008 "O que a sociedade civil pensa e quer do MP", in AA. VV., *VII Congresso do Ministério Público; O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da justiça. O papel do Ministério Público*, (organizado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público), Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, pp. 85-89.

Rebelo de Sousa, Marcelo & Matos, André Salgado

2007 *Direito Administrativo Geral*, tomo III, Lisboa: Dom Quixote.

Rego, Lopes do

"Representação do Estado, interesses difusos e colectivos: os obstáculos à plena actuação das competências do Ministério Público na jurisdição cível", in AA. VV., *VII Congresso do Ministério Público; O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da justiça. O papel do Ministério Público*, (organizado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público), Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2008, pp. 179-184.

Renan dos Santos, Marcus

2009 *Da denúncia à sentença no procedimento ordinário: doutrina e jurisprudência*, 4ª ed. revista e atualizada, Curitiba: Juruá.

Ribeiro, Vinício A. P.

2011 *Código de Processo Penal: notas e comentários*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora.

Ribeiro de Albuquerque, José P.

2006 *A infracção às regras de segurança no trabalho,* disponível *online* em http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/textos/files/acidente de trabalho.pdf (consultado em 21.09.2011).

Rocha, Manuel António Lopes
1993 "A função de garantia da lei penal e a técnica legislativa", in *Legislação – Cadernos de ciência de legislação*, Oeiras, n.º 6, (jan.-mar.), pp.25-43.

Rodrigues, Anabela Miranda
1988a "A fase de execução das penas e medidas de segurança no direito português", in *Boletim do Ministério da Justiça*, 380, 1988, pp. 5-58.
1988b "O inquérito no novo código de processo penal", in *Jornadas de direito processual penal: o novo código de processo penal* (org. Centro de Estudos Judiciários), Coimbra: Almedina, 1988, pp. 59-79.
2003 "Criminalidade organizada: que política criminal?" in *Themis*, *Revista da Faculdade de Direito da UNL*, Lisboa, a.4, n.º 6, pp. 29-46.
2009a "Política criminal: novos desafios, velhos rumos", in AA. VV., *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 159-182.
2009b "Criminalidade organizada: que política criminal?", in AA. VV., *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 183-198.

Rocha Gomes, Geder Luiz
2008 "A delação premiada em sede de execução penal", in *Revista do Ministério Público do Estado da Bahia*, Salvador, vol. 13, n.º 15, t.1, (jan.-dez. 2008), pp. 115-123.

Rodrigues, José Narciso da Cunha
1984 "A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e da Polícia na Investigação Criminal", in *Boletim do Ministério da Justiça*, n. º 337 (junho 1984), Lisboa,

Santalucia, Giuseppe
2002 "Il potere del Pubblico Ministerio di ricerca delle notizie di reato tra principi costituzionali e legge processuale", *in Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Nuova serie, a. 44, n.º 1, (Gennaio-Marzo 2002), Milão, pp. 150-170.

Santos, Cláudia Cruz
2009 "A corrupção: da luta contra o crime na intersecção de alguns (distintos) entendimentos da doutrina, da jurisprudência e do legislador", in AA. VV., *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, vol. III, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 349-373.
2010 "Notas breves sobre os crimes de corrupção de agentes públicos: considerações em torno do presente e do futuro do seu regime jurídico", in *Julgar*, Lisboa, n.º 11, (mai.-ago.), pp. 51-58.

2011 "Os crimes de corrupção de funcionários e a Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro ("É preciso mudar alguma coisa para que tudo continue na mesma?")", in AA. VV. *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal* (coord. Rui do Carmo e Helena Leitão), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 9-28.

Santos, Cláudia Cruz dos, Bidino, Claudio & Melo, Débora Thaís de

2009 *A corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal*, Coimbra: Coimbra Editora.

Scaccianoce, Caterina

2006 "Denunce anonime e attività "pre-procedimentale" del pubblico ministero" (Coment. Corte di Cassazione. Sezione III Penale, 29/04/2004), in *L'indice penale*, Nuova serie a.9, n.º 3, (Settembre-Dicembre 2006), Pádua, pp. 1177--1191.

Schilling, Flávia

2001 "Corrupção, crime organizado e democracia", in *Revista brasileira de ciências criminais*, São Paulo, a. 9, n.º 36, (out.-dez.), pp. 401-409.

Schreiber, Mark E., Held, Jeffrey M., Bond, Robert T.J., Runte, Christian, Dana, Raphaël & Flower, Kate

2005 "Anonymous Sarbanes-Oxley Hotlines in the E.U.: Practical Compliance Guidance for Global Companies", in *BNA International's World Data Protection Report*, disponível *online* em http://www.cni.g4s.com/us/Portals/US/Articles/World%20Data%20Protection%20Report.pdf (consultado em 25.09.2011).

Silva, Germano Marques da

1990 *Processo Penal Preliminar*, (Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa), Lisboa.

2008 "Da Relevância da Forma dos Actos de Investigação Criminal", in AA.VV., *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o Ministério Público e a polícia judiciária (Actas do 1.º Congresso de Investigação Criminal)*, Lisboa: ASFIC/PJ, pp. 207-217.

2010 *Curso de Processo Penal, vol. I, Noções gerais, elementos do processo penal*, 6.ª ed., Lisboa: Verbo.

2011 "Sobre a incriminação do enriquecimento ilícito (não justificado ou não declarado), Breves considerações nas perspectivas dogmática e de política criminal", in AA. VV., *Homenagem de Viseu a Jorge de Figueiredo Dias* (coord. Paulo Pinto de Albuquerque), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 47-63.

Slovin, Dave
2011 *Blowing the whistle: a well-designed, accessible whistleblower hotline can be a powerful tool in the fight against fraud*, disponível *online* em http://findarticles.com/p/articles/mi_m4153/is_3_63ai_n16546015/ (consultado em 08.09.2011).
Sousa, António Francisco de
2003 "O controlo jurisdicional da discricionariedade e das decisões de valoração e prognose", in *Reforma do contencioso administrativo*, Vol. I: *O debate universitário (trabalhos preparatórios)*, Coimbra: Coimbra Editora.
Sousa, Luís de
2011 *Corrupção*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
Stacker, Rhys
2011 "*Hotline, cools, crooks*", disponível *online* em http://www.tnwinc.com/news/HotlineCoolsCrooks.pdf (consultado em 08.09.2011).
Taipa de Carvalho, Américo
2010 "O crime de traição na Idade Média", in *Temas jurídico-penais*, Coimbra: Coimbra Editora.
Torres Rosell, Nuria
1991 *La Denuncia en Processo Penal,* Madrid: Editorial Montecorvo, S.A.
Valente, Manuel Monteiro Guedes
2004 "Os caminhos tortuosos da investigação criminal" in *Direito e justiça*, Lisboa, v. 18, t.1, pp. 145-170.
Vieira, Luís Guilherme
2004 "O Ministério Público e a investigação criminal", *in Revista brasileira de ciências criminais*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, a.12, n.º 46, (jan.-fev.), pp. 307-370.
Wilensky, Alfredo Héctor
2007 "Corrupção", in *O direito*, Lisboa, a. 139, n.º 5, pp. 973-1011.
Wright, Alan
2007 "Ethics and corruption", in *Handbook of criminal investigation* (edited by Tim Newburn, Tom Williamson and Alan Wright), Devon: Willan Publishing, pp. 586-609.