

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados
CTED
N.º Único 680846
Entrada/Processo n.º 294
Data 06 / 07 / 2021



CONSELHO DE
PREVENÇÃO DA
CORRUPÇÃO

Excelentíssimo Senhor
Deputado Jorge Lacão
M.I. Presidente da
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 LISBOA

CPC

§ 31/2021
2021/7/2



Assunto: **Solicitação de emissão de parecer**

- Projeto de Lei n.º 867/XIV/2.ª (CDS-PP): "Cria o crime de sonegação de proventos e revê as penas aplicáveis em sede de crimes de responsabilidade praticados por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos"
- Projeto de Lei n.º 874/XIV/2.ª (IL): "Reforça o dever de transparência que impende sobre Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (2.ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)"
- Projeto de Lei n.º 877/XIV/2.ª (PSD): "Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ampliando obrigações declarativas e prevendo a comunicação obrigatória ao Ministério Público da falta de indicação dos factos que originaram aumentos patrimoniais"
- Projeto de Lei n.º 881/XIV/2.ª: "Cria o crime de ocultação de riqueza com vista à prevenção da corrupção e aumento da integridade pública"

Senhor Presidente,

Em resposta à solicitação de emissão parecer sobre os Projetos de Lei acima mencionados, tenho o prazer de remeter o Parecer do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Com os melhores cumprimentos, *ficando a disposição*

O Presidente,

(José F.F. Tavares)



PARECER

- Assunto: - **Projeto de Lei n.º 867/XIV/2.ª (CDS-PP)**: “*Cria o crime de sonegação de proventos e revê as penas aplicáveis em sede de crimes de responsabilidade praticados por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos*”;
- **Projeto de Lei n.º 874/XIV/2.ª (IL)**: “*Reforça o dever de transparência que impende sobre Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (2.ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)*”; e
- **Projeto de Lei n.º 877/XIV/2.ª (PSD)**: “*Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ampliando obrigações declarativas e prevendo a comunicação obrigatória ao Ministério Público da falta de indicação dos factos que originaram aumentos patrimoniais*”.

I

A **Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados da Assembleia da República** solicitou ao Conselho de Prevenção da Corrupção (doravante CPC) parecer sobre os projetos de lei supra identificados.

O projeto de lei n.º 867/XIV/2.ª, do Grupo Parlamentar do CDS-PP, cria um novo tipo legal de crime: o crime de sonegação de proventos e revê as penas aplicáveis em sede de crimes de responsabilidade praticados por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos.

Na exposição dos motivos, os autores do projeto de lei enfocam quer o dolo, quer o carácter fraudulento inerente à sonegação, isto é, à omissão, por alguém, do dever de declarar bens, com vista a ocultar da fiscalização prevista na lei ou a deixar de pagar determinada importância ou ainda a eximir-se de uma consequência desfavorável.

Este novo crime pressupõe, por um lado, um dever de cumprimento de obrigações declarativas sobre património, rendimentos e interesses para efeitos de controlo público relativamente a determinadas pessoas que, por ocuparem cargos políticos ou altos cargos públicos e equiparados¹, estão sujeitas às obrigações declarativas previstas na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, mas também e por outro lado, um novo dever, que acrescerá às referidas obrigações, “*de identificar os factos geradores dos acrescentos relevantes de proventos,*

¹ É o caso dos juizes do Tribunal Constitucional e do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça, dos membros do Conselho Superior da Magistratura e do Conselho Superior do Ministério Público, dos magistrados judiciais e dos magistrados do Ministério Público.



verificados durante o exercício do cargo ou num período posterior a fixar”, bem assim o “incumprimento de tais deveres através de omissão de declaração e justificação da aquisição de riqueza, com intenção de a ocultar às entidades às quais incumbe a respetiva fiscalização”.

Os autores do projeto de lei n.º 867/XIV/2.^a enfatizam, ainda, que o mesmo aproxima-se da proposta de incriminação da *“ocultação de riqueza adquirida no período de exercício de altas funções públicas”*, apresentada pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses em abril deste ano, implicando uma alteração – a segunda – à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, prevendo para os titulares de poderes públicos a obrigação de cumprimento de deveres declarativos relativos a património, rendimentos ou interesses, contribuindo para o reforço da prevenção de atos de corrupção por parte daqueles titulares.

Realçam também que o que está em causa é a proteção do bem jurídico *“transparência no exercício de cargos políticos, altos cargos públicos ou equiparados”*, mediante reforço dos mecanismos declarativos previstos na lei, assim corrigindo um dos problemas apontados a anteriores propostas incriminatórias que, no entendimento do Tribunal Constitucional, não respeitavam o *princípio da proporcionalidade*, por ausência de bem jurídico definido na esfera de proteção da norma e por violação do *princípio da subsidiariedade do sistema penal*.

O projeto de lei *sub judice* permite alargar o âmbito de aplicação da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, aos juízes do Tribunal Constitucional, aos juízes do Tribunal de Contas, ao Provedor de Justiça, aos membros do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público, bem assim aos magistrados judiciais e do Ministério Público.

No projeto de lei n.º 867/XIV/2.^a, o Grupo Parlamentar do CDS-PP pretende, ainda, (i) o agravamento das penas aplicáveis aos crimes de corrupção ativa e passiva; (ii) a possibilidade de aplicação da sanção acessória de inibição para o exercício de funções políticas ou de altos cargos públicos por um período de 10 anos, a quem tenha sido condenado definitivamente pela prática dos mesmos; (iii) a não aplicação da suspensão da execução das penas de prisão aplicadas; e (iv) a implementação da regra segundo a qual, à contagem do prazo de prescrição dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, aplica-se o regime dos crimes continuados enquanto estiverem no exercício do respetivo mandato.



II

O projeto de lei n.º 874/XIV/2.^a, da autoria da IL, reforça o dever de transparência que impende sobre Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos, consubstanciando a segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Segundo o autor do projeto de lei, *“é fundamental que o exercício de cargos políticos ou de altos cargos públicos seja conformado por um especial dever de transparência, permitindo um controlo continuado e mais eficaz das situações de corrupção”*, evocando o acórdão n.º 377/2015 do Tribunal Constitucional, no qual este órgão aludiu a *“um dever geral de transparência”*, que incide sobre os titulares de cargos políticos, *“quanto a formas de condução de vida pessoal ao qual não estará sujeito quem não detém quaisquer poderes de decisão pública”*, concluindo com uma legitimidade constitucional de imposição de um *“«dever de transparência», de incidência essencialmente patrimonial, a quem decide politicamente [publicamente]”*.

A proposta da IL visa, segundo o seu autor, fortalecer e simplificar o dever de transparência que já incide sobre os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, previsto na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, nomeadamente criando uma obrigação de declaração de *“vantagens patrimoniais futuras”*, que acrescerá à obrigação já existente e prevista naquela lei de *“declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos”*, a qual, por sua vez, passará a ser anual durante o exercício de funções (excetuando os magistrados judiciais e do Ministério Público) e até ao fim dos três anos seguintes ao termo do exercício de funções, assim se facilitando a prossecução penal em caso de infração; pretende ainda a criação do *“dever de indicar a origem das variações patrimoniais”*, a incidir sobre os titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, assegurando, também aqui, total transparência.

No aspeto sancionatório, o projeto de lei da IL também pretende que o crime decorrente da não apresentação da *“declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos”* deixe de ser um crime de *“desobediência qualificada”* e passe a ser um crime de *“violação do dever de transparência”* (cfr. artigo 18.º), alargando-o às situações em que a apresentação da aludida declaração ocorra com incorreções, comportamento que, segundo o proponente, deve ser merecedor de uma pena de prisão



superior a três anos (pena aplicável ao crime decorrente da não apresentação da declaração única) por apresentar um maior desvalor.

III

O projeto de lei n.º 877/XIV/2.^a, do Grupo Parlamentar do PSD, também visa a segunda alteração à supra aludida Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, desta feita ampliando as obrigações declarativas e prevendo a comunicação obrigatória ao Ministério Público da falta de indicação dos factos que originaram aumentos patrimoniais.

Segundo o referido projeto, inflete-se na criminalização do “enriquecimento ilícito” ou “enriquecimento injustificado”, ou ainda de “ocultação de património” ou “ocultação de riqueza”, por ausência de definição de um bem jurídico penalmente relevante e decorrente inconstitucionalidade já apontada pelo Tribunal Constitucional, optando antes por agravar os limites, mínimos e máximos, da pena de prisão aplicável *“aplicável a quem, com intenção de os ocultar, omitir da declaração apresentada elementos patrimoniais ou rendimentos que estava obrigado a declarar e desde que de valor superior a 50 salários mínimos nacionais mensais, bem como a quem, com a mesma intenção, omitir de tal declaração o aumento dos rendimentos, do ativo patrimonial ou a redução do passivo, de valor superior a 50 salários mínimos nacionais mensais”*.

Por outro lado, a proposta do Grupo Parlamentar do PSD visa ainda que, sempre que nas declarações de rendimentos não sejam indicados os factos que deram origem ao aumento dos rendimentos e do ativo patrimonial ou à redução do passivo, em valor superior a 50 salários mínimos nacionais mensais, ocorra uma comunicação obrigatória dessa conduta omissiva ao Ministério Público, para que, sendo caso disso, se possa proceder à competente e adequada investigação criminal.

IV

Em relação (i) ao projeto de lei n.º 867/XIV/2.^a, do CDS-PP, que *“Cria o crime de sonegação de proventos e revê as penas aplicáveis em sede de crimes de responsabilidade praticados por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos”*; (ii) ao projeto de lei n.º 874/XIV/2.^a, da IL, que *“Reforça o dever de transparência que impende sobre Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (2.ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho)”*; e (iii) ao projeto de lei n.º 877/XIV/2.^a, do PSD, que aprova a *“Segunda alteração à Lei n.º*



52/2019, de 31 de julho, ampliando obrigações declarativas e prevendo a comunicação obrigatória ao Ministério Público da falta de indicação dos factos que originaram aumentos patrimoniais”, o CPC emite a seguinte posição:

- O CPC é favorável a todas as medidas, designadamente de natureza legislativa, que promovam os valores da integridade e da transparência;

- O CPC é favorável a todas as medidas, designadamente de natureza legislativa, que sobretudo previnam, mas também às que reprimam, o crime de corrupção e outra criminalidade económico-financeira, pressupondo que as mesmas respeitam os direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição da República Portuguesa, como sejam:

(i) a presunção de inocência do arguido até ao trânsito em julgado da decisão condenatória; e

(ii) o princípio *in dubio pro reu*, o direito do arguido ao silêncio e a proibição da autoincriminação (decorrências, aliás, dos princípios da subsidiariedade do sistema penal e da intervenção mínima do Direito Penal);

(iii) a justa e equitativa distribuição do ónus da prova dos factos que inculquem responsabilidade criminal, nomeadamente o dever que incide sobre o acusador de provar os factos constitutivos da responsabilidade criminal (e não o alegado agente do crime a ter de demonstrar a sua inocência);

(iv) o princípio da proporcionalidade (ou da proibição do excesso); e

(v) a proteção de dados de acordo com as normas em vigor, designadamente o Regulamento Europeu de Proteção de Dados, bem assim a reserva da privacidade dos arguidos em tais processos;

- Na sequência da jurisprudência do Tribunal Constitucional explanada nos acórdãos 179/2012 e 377/2015 e de acordo com os princípios enformadores do Direito Penal, o CPC exprime a necessidade de nas novas incriminações que o legislador pretenda criar:

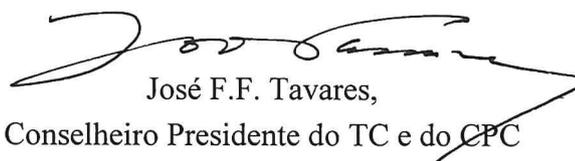
(i) inexistirem ilicitudes presumidas, devendo o fundamento da punição assentar na prova efetiva de violação de deveres de sujeição à fiscalização, por parte dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos ou equiparados, subjacente às obrigações declarativas próprias do exercício destes cargos;

(ii) o concreto bem jurídico tutelado (*in casu* a transparência no exercício daquelas funções), por ser penalmente relevante, estar devidamente determinado ou definido.



Tendo em conta o teor dos projetos de lei em apreço, afigura-se-nos serem respeitados os postulados mencionados supra, pelo que o CPC emite o seu parecer favorável.

Lisboa, 2 de julho de 2021



José F.F. Tavares,
Conselheiro Presidente do TC e do CPC



Paulo Nogueira Costa,
Diretor Geral do TC e Secretário Geral do CPC

António Manuel Pinto Ferreira dos Santos,
Inspetor-Geral de Finanças

João Rolo,
Secretário-Geral do Ministério da Economia

Orlando Romano,
Procurador-Geral Adjunto

Pedro Tenreiro Biscaia,
Advogado

João Amaral Tomaz,
Economista