

CACDLG

NU: 666546

Entrada N.º 1081 de 18-11-2020

CONSELHO DE

PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO

Excelentíssimo  
Senhor Deputado Luís  
Marques Guedes  
M.I. Presidente da  
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,  
Liberdades e Garantias Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
1249-068 LISBOA

CPC

44/2020

2020/11/18

V/Ref.ª - Ofício n.º 737/1.ª-CACDLG/2020, de 21-10-2020  
NU 664899

Assunto: Solicitação de parecer sobre o Projeto de Lei • n.º 564/XIV/2.ª (CH)

*Senhor Presidente,*

Em resposta à solicitação de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 564/XIV/2.ª (CH) Agravamento das molduras penais mínimas e máximas previstas, face aos crimes de corrupção passiva e ativa, junto envio o Parecer do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Com os melhores cumprimentos *da mais elevada estima e consideração*

O Presidente,



(José F.F. Tavares)

Lisboa, 18 de novembro de 2020.



## PARECER

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, através do seu Presidente, solicitou ao Conselho de Prevenção da Corrupção parecer sobre o projeto de Lei 564/XIV/2ª (CH).

Importa assim emiti-lo.

Visto o projeto, verifica-se que este se limita a aumentar as molduras penais, no seu mínimo e no seu máximo, relativamente aos crimes de corrupção passiva e de corrupção ativa constantes respetivamente dos art.ºs 373.º e 374.º do Código Penal.

Assim, a moldura do crime de corrupção passiva constante do n.º 1 do art.º 373.º passaria de 1 a 8 anos de prisão para 5 a 16 anos de prisão. A moldura do crime de corrupção ativa constante do n.º 1 do art.º 374.º passaria da pena de 1 a 5 anos de prisão para 2 a 10 anos. Também as penas dos números dois dos respetivos artigos (se o ato ou omissão não forem contrários aos deveres do cargo e a vantagem não for devida), sendo, respetivamente, de 1 a 5 anos e até 3 anos de prisão, passariam para 2 a 8 anos e até 5 anos, mantendo-se nesta última o limite da pena de multa.

Por outro lado, a condenação em pena de prisão superior a 5 anos pelo crime de corrupção passiva passaria a ter também, como pena acessória, o impedimento de exercer quaisquer cargos públicos durante dez anos.

O projeto reveste-se assim de grande simplicidade, atendendo a que está apenas em causa o aumento das molduras penais para dois tipos de crime que são os de corrupção passiva e ativa.



Da exposição de motivos extrai-se que se tem sentido em Portugal um verdadeiro clima de impunidade no que respeita a corrupção, tráfico de influências e criminalidade económica em geral e que esta realidade não se verifica só entre titulares de cargos políticos, mas também no exercício de funções públicas.

Porém, apesar deste clima e das razões que o determinaram, é notório que o aparelho de Justiça está motivado, embora limitado pelas brandas penas e as ineficazes sanções acessórias, e também pelos escassos meios da Polícia Judiciária.

Mais se refere que o aumento das penas por si só não garantirá a diminuição dos crimes ou a sua gravidade, mas será relevante enquanto elemento dissuasor e preventivo. É que as penas aplicáveis em Portugal são extraordinariamente brandas, mesmo no quadro da U.E. e tal pode representar um incentivo a cometer os crimes no nosso País.

Este, de forma muito resumida, é o teor da exposição de motivos.

E assim, sendo estes os elementos de facto que importa ter em consideração importa então emitir a pronúncia solicitada.

A primeira observação não pode deixar de ser a de que o projeto representa uma visão relativa a definições de política criminal que apenas à Assembleia da República compete, não se questionando, pois, esta opção ou qualquer outra. Daí que entendemos não nos pronunciar diretamente sobre a opção em si.

Não obstante, apesar da sua simplicidade, o projeto suscita-nos algumas outras breves observações no que respeita à sua integração na proporcionalidade e coerência do sistema jurídico-penal em que pretende intervir.



*Fls 23*

Assim, e tal como já referido, apenas se dirige às molduras penais de dois tipos criminais que são justamente os titulados de corrupção passiva e ativa, sendo que são os tipos clássicos constantes do Código Penal, os quais foram construídos em torno do conceito de funcionário e dos deveres que lhe são inerentes.

Desta forma ficam desde logo excluídas duas outras realidades:

1. por um lado, diversos outros fenómenos abrangidos na própria designação de corrupção e cuja moldagem do tipo criminal não se afasta de forma significativa do modelo clássico do Código Penal;
2. e, por outro, toda a criminalidade conexa, embora sob outra designação, a qual se tem vindo a identificar nas últimas décadas como assumindo, cada vez mais, uma importância primacial e a qual afeta também essencialmente os mesmos bens ou valores que os crimes de corrupção clássicos procuram proteger.

No primeiro caso, além de outros, estão em causa nomeadamente os crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei 34/87 de 16/7), os crimes de corrupção no comércio internacional e no setor privado (Lei 20/2008 de 21/4), os crimes de corrupção no desporto (Lei 50/2007 de 31/8) e os crimes de corrupção nas Forças Armadas (Lei 100/2003 de 15/11 ou C.J.M.).

No segundo caso, também além de outros, poderão estar em causa todos os crimes relativos à criminalidade económica-financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de peculato, de participação económica em negócio, de administração danosa, de abuso de poder e mesmo alguns crimes de violação de deveres de segredo.



*Rdy 209*

Sem embargo, verifica-se, contudo, que a criminalidade económica em geral e o tráfico de influências ainda foram convocados na exposição de motivos, mas depois omitidos.

Neste contexto, já se pode verificar a incoerência (e mesmo a fratura) que o sistema jurídico penal iria evidenciar em face da situação causada. Um funcionário público, por exemplo, iria ser punido de forma muito mais severa que um detentor de um cargo político ou de um alto cargo público.

O sistema jurídico-penal não seria coerente e por idêntica via não seria também igualitário nem proporcional, ferindo os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade.

Esta desproporção e incoerência assinaladas situam-se ainda e tão só por referência a outros crimes de corrupção com matriz próxima, mas elas não se ficam necessariamente por aí. Atingem o sistema jurídico-penal no seu todo.

Conforme é sabido, os códigos e sistemas penais na civilização ocidental organizam-se e fundamentam-se em torno do principal valor que protegem, servindo este de referencial para todo o sistema. Tal valor protegido é o da vida humana e daí que todos ou quase todos os códigos penais comecem justamente por punir em primeiro lugar e com pena mais grave o crime de homicídio. Assim também com o nosso Código Penal que no primeiro dos tipos da Parte Especial, pune no art.º 131 o crime de homicídio com a pena de 8 a 16 anos de prisão. É, pois, a penalização deste crime, enquanto protetor do direito à vida, que vai servir de referencial sistémico relativamente à generalidade das penas constantes dos restantes tipos.



704 243

Ora, se verificarmos o aumento constante do projeto para o crime de corrupção passiva para ato contrário aos deveres do cargo, ele vai situar-se<sup>1</sup>, no seu patamar mais elevado, nos dezasseis anos de prisão, portanto equivalente à punição pelo crime de homicídio.

Sem delongas de maior, e muitas poderia haver, teríamos assim equiparados os valores protegidos. Por um lado, o direito à vida que a punição do crime de homicídio protege e por outro, o direito à livre determinação do agente e, por via dele, do Estado (entre outros) que é o valor protegido com a incriminação do crime de corrupção (1). Esta equiparação, a nosso ver, estaria longe de ser legal, e até constitucional.

Com efeito, se o Código Penal protege em primeiro lugar, e de forma mais firme, o direito à vida e a partir daí molda todos os restantes bens, valores e direitos que protege, não o faz de forma autónoma e alheada da Constituição da República.

Esta, além de proclamar logo no artigo primeiro que a própria República se baseia na dignidade da pessoa humana, o primeiro dos direitos, liberdades e garantias que consagra é o direito à vida. É este o título do artigo 24.º, que dispõe, no seu n.º 1, que a vida humana é inviolável e que, no n.º 2.º, estabelece que em caso algum haverá pena de morte.

A Constituição tem pois como o primeiro dos direitos, e o mais importante, o direito à vida. Não admira assim que o Código Penal proteja tal direito mais do que qualquer outro, punindo a sua violação com a pena mais grave.

---

<sup>1</sup> Também alguns se referem ao bem jurídico-penal protegido pelo crime de corrupção com a autonomia intencional da administração.



Já se vê, sem esforço, que o princípio da proporcionalidade (de que o Tribunal Constitucional se serve com frequência nas suas ponderações) se veria desta forma atingido e violado. Ou seja, tal equiparação mostra-se, a nosso ver, inconstitucional.

Diversas outras observações, contudo, de menor relevância, podem ser ainda convocadas na análise do projeto que nos foi enviado.

Uma delas não poderá deixar de ser que a fundamentação da exposição de motivos se mostra muito afastada de qualquer razão de ciência, que aliás nem invoca. Com efeito, mostra-se por evidenciar o “verdadeiro clima de impunidade” a que se alude no início de tal exposição.

Por outro lado, vem também mencionado que com o projeto se pretende anular o incentivo às tentativas de consumir tal crime em território português em virtude de as penas aqui aplicáveis serem extraordinariamente brandas.

Nenhuma razão de ciência ou argumento são avançados a tal propósito.

No que se refere às penas aplicáveis no nosso país à criminalidade económica, pelo menos tanto quanto sabemos, nunca Portugal foi instado ou sequer incentivado no sentido de agravar tais penas. E, não obstante, ratificou pelo menos a Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

Ora, nem estas organizações, nem outras como o GRECO, dirigiram a Portugal em algum momento recomendações no sentido de agravar as penas relativas a crimes de corrupção tendo por fundamentação que a sua, eventual, brandura pudesse estar na base de um possível incentivo à comissão destes crimes em Portugal.



*FDZ*

E assim sendo, se nada também neste sentido se avança, em termos de razão de ciência ou qualquer outra fundamentação na exposição de motivos, quer quanto ao facto de as penas serem brandas em termos comparativos quer quanto a tal possível razão poder estar na base do incentivo a poder consumir tais crimes no território português, considera-se o projeto sem fundamentação suficiente.

Recorde-se que o crime agravado é tão só o de corrupção passiva e ativa baseado no conceito de funcionário público. Não se alcança que desvio pudesse haver para o território português por parte de agentes deste crime.

É que o projeto deixou, justamente, de fora o aumento de penas para os crimes de corrupção no comércio internacional e no setor privado e a haver desvio ou incentivo a cometer crimes no nosso País, seria talvez este o setor mais propício para tal efeito.

Temos, pois, que o projeto se mostra sem fundamentação, argumentação e sobretudo razão de ciência quanto ao que se refere serem as razões que justificam o aumento das penas proposto.

Tendo em conta os aumentos propostos, importará também considerar que, sem prejuízo do art.º 16.º, n.º 3, do C.P.P., que permite em alguns casos o desvio de competência, o tribunal coletivo seria mobilizado para o julgamento de qualquer crime de corrupção. Mas, para além disso, qualquer crime de corrupção passiva relativa a ato contrário aos deveres do cargo, salvo situações de atenuação especial, seria punido não só com pena igual ou superior a cinco anos de prisão, mas sobretudo prisão efetiva. Isto em face da inviabilidade de a poder suspender. O que, em continuação do já anteriormente referido, iria acentuar e deixar em grande evidência a incoerência do nosso sistema penal.





Tendo presente a preocupação de síntese, a que nos procurámos obrigar, seriam estas as principais observações que o projeto que nos foi enviado suscita ao Conselho de Prevenção da Corrupção.

Lisboa, 9 de novembro de 2020



José F.F. Tavares,

Conselheiro Presidente do TC e do CPC



Paulo Nogueira Costa,

Diretor Geral do TC e Secretário Geral do CPC

Vítor Miguel Rodrigues Braz,

Inspetor-Geral de Finanças

António Ferreira dos Santos,

Secretário-Geral do Ministério da Economia



CONSELHO DE  
**PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO**

*ROS* *wey*

Orlando Romano,  
Procurador-Geral Adjunto

Rui da Silva Leal,  
Advogado

João Amaral Tomaz,  
Economista