



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 380/1ª –CACDLG (Pós RAR) /2009

Data: 19-05-2009

ASSUNTO: Parecer dos Projectos de Lei n.ºs 761/X/4ª (BE) e 775/X/4ª (PCP).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo aos **Projectos de Lei n.ºs 761/X/4ª (BE)** – “*Altera o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, em matéria de corrupção*” e **775/X/4ª (PCP)** – “*Adopta um programa nacional de prevenção da corrupção e da criminalidade económica e financeira*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 19 de Maio de 2009 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *devido a situação a condemp*

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG
N.º Único <u>312309</u>
Ente/Solda n.º <u>380</u> Data: <u>19/05/2009</u>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**PROJECTO DE LEI N° 761/X (BE) – ALTERA O CÓDIGO PENAL
E A LEI N° 34/87, DE 16 DE JULHO, EM MATÉRIA DE
CORRUPÇÃO; PROJECTO DE LEI N° 775/X (PCP) – ADOPTA UM
PROGRAMA NACIONAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E
DA CRIMINALIDADE ECONÓMICO FINANCEIRA**

PARTE I - CONSIDERANDOS

I.a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do BE tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 29 de Abril de 2009, o **Projecto de Lei n° 761/X**, que propõe a *“Altera o Código Penal e a Lei n° 34/87, de 16 de Julho, em matéria de corrupção”*.

O Grupo Parlamentar do PCP tomou igualmente a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 8 de Maio de 2009, o **Projecto de Lei n° 775/X**, que *“Adopta um programa nacional de prevenção da corrupção e da criminalidade económico-financeira”*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, as iniciativas em apreço baixaram à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer.

I.b) Do objecto, conteúdo e motivação das iniciativas

Projecto de Lei nº 761/X

O projecto de lei do BE visa retomar o tema do combate à corrupção, recordando os contributos já apresentados na presente legislatura, os quais foram discutidos no âmbito do chamado “*pacote de combate à corrupção*”, em 22 de Fevereiro de 2007.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda reapresenta, assim, uma iniciativa legislativa que visa alterar o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, no sentido de eliminar a distinção entre corrupção para acto ilícito e para acto lícito, corrupção passiva e corrupção activa, dado que, sendo sempre a autonomia intencional do Estado o bem jurídico que se pretende proteger com a incriminação da corrupção, a moldura penal deve ser igual para todas estas formas.

A licitude ou ilicitude do acto praticado ou a praticar relevarão, mas apenas ao nível da culpa, e da determinação da medida concreta da pena.

O diploma proposto pelo BE compõe-se de 4 artigos, e encontra-se estruturado da seguinte forma:

- **Artigo 1º - Alterações ao Código Penal**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O BE propõe-se alterar os arts. 372º e 374º do Código Penal.

O art. 372º passa a ter apenas a epígrafe “Corrupção passiva” – desaparecendo o qualificativo «para acto ilícito» que existe na actual epígrafe do artigo – e são aditados novos elementos constitutivos do tipo legal, designadamente no nº 2, mantendo-se as penas aplicáveis.

Quanto ao art. 374º, é eliminada da previsão do tipo legal a referência ao art. 372º, aumentando-se simultaneamente as penas aplicáveis para valores idênticos aos previstos no art. 372º.

o **Artigo 2º - Alterações à Lei nº 34/87, de 16 de Julho**

O BE propõe-se alterar os arts. 16º e 18º da Lei nº 34/87, de 16 de Julho (Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos), eliminando também aqui a distinção entre a corrupção para acto ilícito e a corrupção para acto lícito.

Correspondentemente, a epígrafe do art. 16º passa a referir “Corrupção passiva”, apenas. Os elementos do tipo legal, por seu lado, foram expurgados de qualquer referência relacionável com licitude ou ilicitude do acto visado pela conduta corruptiva, mas as penas mantiveram-se nos mesmos valores.

Quanto ao art. 18º, é de salientar que o BE aproveitou para corrigir um lapso constante do seu anterior projecto nesta matéria – o Projecto de Lei nº



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

354/X – ao qual se refere o relatório da 1ª Comissão¹, na altura elaborado pelo Dep. António Filipe:

“Em matéria de corrupção activa, os projectos de lei n.º 341/X e 354/X revogam os n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, presume-se que por lapso, na medida em que tal revogação deixaria sem punição a corrupção activa nos casos em que os titulares de cargos políticos fossem os agentes activos, o que não parece ser pretendido pelos proponentes, na medida em que mantém a punição da corrupção activa nos casos em que tanto os potenciais corruptos como os potenciais corruptores sejam titulares de cargos políticos”.

- **Artigo 3º - Norma revogatória**

- **Artigo 4º - Entrada em vigor**

Projecto de Lei nº 775/X

O Projecto de Lei do PCP propõe a criação de uma Comissão Nacional para a prevenção da criminalidade económica e financeira no âmbito de um Programa Nacional de Prevenção da Criminalidade Económica e Financeira, cuja criação consta da mesma iniciativa legislativa.

O Programa Nacional proposto tem como objectivo prevenir a prática dos crimes de natureza económica e financeira através de um conjunto integrado e concreto de medidas, e do aprofundamento e coordenação da acção das entidades que intervêm na prevenção e repressão desses tipos de crimes, sem prejuízo das competências próprias de cada uma delas, visando contribuir para a definição e concretização da política nacional nesta área.

¹ DAR II série A 47 X/2 2007-02-23, pág 16 - 30



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Para a prossecução destes objectivos é proposta a criação de uma Comissão Nacional, que visa a prevenção da criminalidade económica e financeira.

Esta Comissão Nacional tem por atribuições:

- a) Coordenar a intervenção das entidades de supervisão, fiscalização e controlo em matéria de prevenção e combate à criminalidade económica e financeira;
- b) Acompanhar e avaliar a situação nacional quanto à ocorrência de crimes de natureza económica e financeira, quanto às suas consequências, e quanto aos efeitos das medidas adoptadas e da legislação, nacional e internacional, existente a este respeito;
- c) Elaborar, em conjunto com as entidades envolvidas, e submeter ao Governo, propostas relativas à prevenção da criminalidade económica e financeira, nomeadamente ao nível do controlo e fiscalização das entidades susceptíveis de ser utilizadas em operações previstas e punidas por lei;
- d) Apoiar a formação técnica e científica de pessoal qualificado com intervenção nesta matéria, particularmente de profissionais das estruturas representadas na Comissão;
- e) Desenvolver a cooperação internacional e estudar a realidade de outros países em matéria de prevenção e combate à criminalidade económica e financeira, com vista ao aperfeiçoamento das disposições legais sobre essa matéria.

A Comissão Nacional pode submeter à consideração do Governo e da Assembleia da República as propostas legislativas e regulamentares, bem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

como os relatórios e as recomendações que tiver por convenientes.

A Comissão Nacional é presidida por um juiz, a designar pelo Conselho Superior da Magistratura, e é composta por um representante de cada uma das seguintes entidades:

- a) Tribunal de Contas;
- b) Procuradoria Geral da República;
- c) Ministério das Finanças;
- d) Ministério da Justiça;
- e) Ministério da Administração Interna;
- f) Banco de Portugal;
- g) Polícia Judiciária;
- h) Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- i) Instituto Português de Seguros;
- j) Direcção Geral dos Impostos;
- k) Inspecção Geral de Jogos;
- l) Inspecção Geral das Actividades Económicas;
- m) Inspecção Geral de Finanças;
- n) Direcção Geral das Alfândegas.

A Comissão Nacional integra ainda um secretário executivo, nomeado pelo Governo, que tem como funções secretariar a Comissão e assegurar o funcionamento dos respectivos serviços de apoio.

Todas as entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com a Comissão Nacional na prossecução dos seus objectivos, designadamente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

facultando-lhe todas as informações que aquela solicite no âmbito das suas competências.

Prevê ainda o PCP que o Governo deverá regulamentar a presente Lei no prazo de 90 dias após a sua publicação.

I.c) Enquadramento legal e antecedentes

O fenómeno da corrupção tem vindo a motivar grande preocupação em Portugal, e a suscitar as mais variadas iniciativas dos diversos partidos políticos nesta matéria.

Certo é que contribuíram para a crescente atenção ao fenómeno da corrupção, não apenas alguns casos fortemente mediatizados, mas também o facto de o 2.º Relatório de Avaliação sobre Portugal adoptado pelo GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção), do Conselho da Europa, adoptado em 12 de Maio de 2006, conter um diagnóstico negativo quanto à situação nacional em matéria de corrupção.

O aludido relatório teve, aparentemente, a virtualidade de desencadear, na presente legislatura, uma série de iniciativas, legislativas e não só, sobre o fenómeno da corrupção:

- Em Julho de 2006 teve lugar um debate de urgência suscitado pelo Grupo Parlamentar do PCP precisamente a propósito do já referido Relatório GRECO sobre Portugal;
- Em Dezembro de 2006, foram debatidas e aprovadas na generalidade iniciativas legislativas do PSD e do Governo sobre a corrupção no desporto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e defesa da verdade desportiva (Projecto de Lei n.º 320/X, do PSD, e Proposta de Lei n.º 308/X, do Governo), que viriam a dar origem à Lei n.º 50/2007, de 31 de Agosto;

- Em Fevereiro de 2007, foram apreciadas na generalidade as seguintes iniciativas legislativas:

- Projecto de Lei n.º 340/X, sobre providências de combate à corrupção mediante gestão preventiva dos riscos da sua ocorrência, e Projecto de Lei n.º 341/X, que aprova alterações ao Código Penal e a legislação penal avulsa sobre prevenção e repressão da corrupção, ambos do PS;
- Projecto de Resolução n.º 177/X, sobre prevenção da corrupção, e Projecto de Lei n.º 345/X, sobre combate à corrupção, ambas do PSD;
- Projecto de Resolução n.º 178/X, propondo a aprovação, para ratificação, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Resolução n.º 58/4, da Assembleia Geral da ONU, de 31 de Outubro de 2003), do PCP;
- Projecto de Lei n.º 354/X, que altera as disposições da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, relativas à corrupção, Projecto de Lei n.º 355/X, que altera os artigos 372.º e 374.º do Código Penal, relativos aos crimes de corrupção, e revoga o artigo 373.º do mesmo Código (que reproduz matéria já constante do projecto de lei n.º 353/X, do mesmo Grupo Parlamentar, que altera o Código Penal), Projecto de Lei n.º 356/X, que determina regras de prestação de contas dos titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos acerca do seu património,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Projecto de Lei nº 357/X, que define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder e à corrupção e Projecto de Lei nº 358/X, que determina a divulgação dos resultados dos instrumentos de combate à corrupção e a sua comunicação ao Parlamento, todos do BE;

- Projecto de Lei nº 360/X, que adopta medidas legais de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira, e Projecto de Lei nº 361/X, que institui o Programa Nacional de Prevenção da Criminalidade Económica e Financeira, ambos do PCP;
- Projecto de Resolução nº 183/X, sobre medidas de combate à corrupção, do CDS-PP;
- Projecto de Lei nº 362/X, que altera legislação no sentido do reforço dos instrumentos de combate à corrupção.

- Em 14 de Março de 2007, o Governo apresentou a Proposta de Resolução nº 48/X, que *“Aprova a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de Outubro de 2003”*, a qual viria a dar origem à Resolução da Assembleia da República nº 47/2007, de 21 de Setembro;

- Em 26 e 27 de Março de 2007, realizou-se um colóquio internacional promovido pela Assembleia da República sobre o fenómeno da corrupção, denominado *“Combate à Corrupção, Prioridade da Democracia”*;

- Em 11-06-08, o PS apresentou o Projecto de Lei nº 540/X, sobre o *“Conselho de Prevenção da Corrupção”*, que viria a dar origem à Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Em 17-04-09, o PSD apresentou o Projecto de Resolução nº 475/X, que *“Recomenda ao Governo a inclusão, na Proposta de Lei que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, de orientação para que o Ministério Público promova, nos crimes de corrupção, a aplicação dos mecanismos de atenuação especial, dispensa da pena e suspensão provisória do processo relativamente a corruptores que colaborem com a justiça”*;

- Em 08-04-2009, o PCP apresentou o Projecto de Lei nº 726/X, que *“Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito”*;

- Em 17-04-09, o PSD apresenta o Projecto de Lei nº 747/X, sobre o *“Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções”*, o qual, juntamente com as duas outras iniciativas imediatamente anteriores, foram discutidas na generalidade na sessão plenária de 23-04-09.

*

* *

Não obstante a profusão de iniciativas, desde a data da publicação do relatório do GRECO para cá há a registar apenas a publicação de dois diplomas legislativos, e de dois diplomas regulamentares.

O resultado do trabalho legislativo desenvolvido na Assembleia da República em torno das 17 iniciativas discutidas na generalidade em Fevereiro de 2007 foi a Lei nº 19/2008, de 21 de Abril, que *“Aprova*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril". Esta lei limitou-se às seguintes medidas:

- Criou uma base de dados de procurações junto do Ministério da Justiça, nos termos a regulamentar pelo Governo nos 90 dias seguintes à entrada em vigor da lei;
- Alterou a Lei n.º 5/2002, citada, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, incluindo os crimes de tráfico de influência, corrupção activa e passiva, peculato e participação económica em negócio entre os crimes abrangidos por aquela lei;
- Aditou um novo n.º 10 ao art. 89.º-A da Lei Geral Tributária;
- Criou garantias para os denunciantes que sejam funcionários públicos;
- Estabeleceu a possibilidade de associações sem fins lucrativos cujo objecto seja o combate à corrupção se constituírem assistentes, em processos por determinados crimes; e,
- Aditou à Lei n.º 4/83, citada, a obrigação de fiscalização anual das declarações apresentadas após a cessação de funções ou o termo dos mandatos, por parte do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.

A matéria da base de dados foi regulamentada pelo Decreto-Regulamentar n.º 37/2009, de 3 de Fevereiro, e pela Portaria n.º 306/2009, de 25 de Março.

Mais recentemente, e após a discussão na generalidade dos Projectos de Lei n.ºs 726/X e 747/X e do Projecto de Resolução n.º 475/X, foi rejeitada a criação do tipo de crime de enriquecimento ilícito.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Pelo meio, foi criado o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), através da Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, com a natureza de entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, e à qual compete desenvolver actividades, de âmbito nacional, no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

As competências do CPC estão unicamente orientadas para a prevenção da corrupção, sejam elas competências de recolha de informação e estatísticas, sejam elas de monitorização da aplicação dos instrumentos de combate à corrupção, sejam elas competências consultivas nas matérias da sua especialidade. Compete-lhe ainda, dentro das competências de monitorização, elaborar e remeter à Assembleia da República e ao Governo relatórios de actividades anuais, além dos relatórios intercalares que considerar necessários, com a faculdade de recomendar a adopção de medidas concretas.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

Nos termos das disposições regimentais aplicáveis, o Relator reserva para o debate a sua opinião sobre as iniciativas legislativas em análise.

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

Pelo exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias está em condições de extrair as seguintes **conclusões**:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- I) O projecto de lei do BE visa eliminar a distinção entre corrupção para acto ilícito e para acto lícito, corrupção passiva e corrupção activa, dado que, sendo sempre a autonomia intencional do Estado o bem jurídico que se pretende proteger com a incriminação da corrupção, a moldura penal deve ser igual para todas estas formas;
- II) A licitude ou ilicitude do acto praticado ou a praticar relevarão, mas apenas ao nível da culpa, e da determinação da medida concreta da pena;
- III) O projecto de lei do PCP propõe a criação de uma Comissão Nacional para a prevenção da criminalidade económica e financeira no âmbito de um Programa Nacional de Prevenção da Criminalidade Económica e Financeira, cuja criação consta da mesma iniciativa legislativa;
- IV) O Programa Nacional proposto tem como objectivo prevenir a prática dos crimes de natureza económica e financeira através de um conjunto integrado e concreto de medidas, e do aprofundamento e coordenação da acção das entidades que intervêm na prevenção e repressão desses tipos de crimes, sem prejuízo das competências próprias de cada uma delas, visando contribuir para a definição e concretização da política nacional nesta área.
- I) Para a prossecução destes objectivos, o PCP propõe a criação de uma Comissão Nacional, que visa a prevenção da criminalidade económica e financeira.

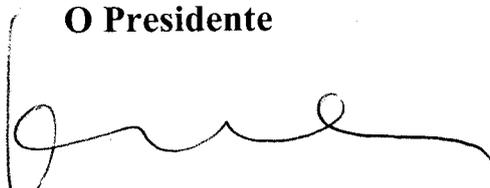


ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nestes termos, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de **parecer** que o Projecto de Lei nº 761/X (Altera o Código Penal e a Lei nº 34/87, de 16 de Julho, em matéria de corrupção) e o Projecto de Lei nº 775/X (Adopta um Programa Nacional de prevenção da corrupção e da criminalidade económico financeira) estão em condições constitucionais e regimentais de subir a Plenário para apreciação na generalidade, reservando os Grupos Parlamentares para esse debate as respectivas posições sobre a matéria.

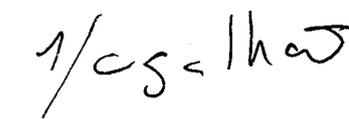
Palácio de S. Bento, 19 de Maio de 2009.

O Presidente



(Osvaldo de Castro)

O Relator



(Nuno Magalhães)