



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Proc. nº 162/2014 – Lº 115
Of.º n.º 17609/2014, de 2014-07-28

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias da Assembleia da República

ASSUNTO: Parecer sobre o projecto de Lei nº 601/XII/3ª (PS)

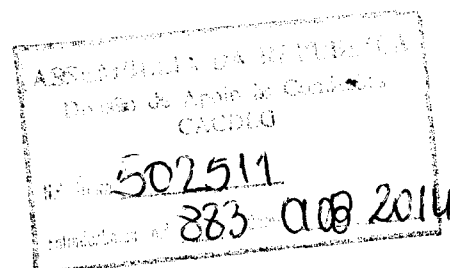
Por determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República e em aditamento ao nosso ofício nº 17191/2014, de 22-07-2014, tenho a honra de remeter a V. Exa. em complemento do parecer do Conselho Superior do Ministério Público de 23-06-2014, o parecer elaborado na Procuradoria-Geral Distrital do Porto.

Com os melhores cumprimentos.

P¹ A CHEFE DE GABINETE

Adelaide Sequeira

(Adelaide Sequeira)





2011

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

Índice

1. Introdução.....	4
2. O caos legislativo.....	4
3. Alterações ao Código Penal.....	5
3.1. Artigo 118.º do Código Penal.....	6
3.2. Artigo 335.º do Código Penal.....	7
3.3. Artigo 374.º B do Código Penal.....	7
3.4. Artigo 375.º do Código Penal.....	7
3.5. Artigo 376.º do Código Penal.....	8
3.6. Artigo 386.º do Código Penal.....	8
4. Alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de julho.....	8
4.1. Artigo 3.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho	12
4.2. Artigo 10.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.....	12
4.3. Artigo 19.º A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.....	13
4.4. Artigo 20.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho	13
4.5. Artigo 21.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho	13
4.6. Artigo 29.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho	13
4.7. Artigo 31.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho	14
4.8. Artigo 35.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho	14
5. Alterações à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	14
5.1. Artigo 2.º Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	14
5.2. Artigo 5.º Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	14
5.3. Artigo 8.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	15
5.4. Artigo 9.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril	15
6. Alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto	15
7. Alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril	15
8. Conclusões.....	16



MS

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

1. Introdução

A proposta ora apresentada procura dar expressão legal às recomendações dirigidas a Portugal em matéria de Combate à Corrupção pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, pelas Nações Unidas e ainda pela OCDE.

Por isso mesmo, tratando-se do cumprimento daquelas recomendações internacionais e de facilitar o combate à corrupção, o Ministério Público deverá, em tese geral, concordar com a generalidade das medidas propostas. Tudo o que seja introduzido no sentido de acentuar esse combate será sempre bem vindo. Ao contrário de outras áreas, o combate à corrupção ainda não atingiu, entre nós, a eficácia desejável, tornando-se necessários alguns afinamentos legais. Sem eles dificilmente se poderão esperar grandes progressos na luta contra este flagelo.

No entanto, mesmo assim, a verdade é que o projeto revela o caos legislativo vigente, a falta de ponderação de algumas das soluções existentes e a necessidade de as articular, a fim de evitar assimetrias ou incongruências no tecido legal. Ora, em vez de aproveitar o ensejo para sistematizar toda esta matéria, formando um corpo legislativo, tanto quanto possível, único e integrado, o projeto enveredou, mais uma vez, pela via lateral das reformas «cirúrgicas», simbólicas e parcelares. Desta forma corre o risco sério de perder mais uma oportunidade para, efetivamente, reformar a lei penal e facilitar a desejável repressão da corrupção.

2. Caos legislativo

Entre os factores que mais têm contribuído para a insegurança jurídica e conseqüente ineficácia e crise da justiça penal destacam-se a instabilidade, a complexidade, a confusão e a inflação legislativa, que atinge níveis nunca antes alcançados. «As leis contam-se, em todos ... (os) países, pelas dezenas de milhar, de tal forma que os nossos ordenamentos regrediram – por causa do caos normativo, da multiplicação das fontes e da sobreposição das competências – à incerteza e à arbitrariedade que caracterizaram o direito jurisdicional pré-moderno»¹. Por todo o

¹ FERRAJOLI, LUIGI, *Criminalidade e Globalização*, RMP 96 (2003), p. 13. Segundo WILHELM HERSHEL [*Rechtssicherheit und Rechtsklarheit*, JZ (1967), p. 729] as causas da actual insegurança jurídica são: a) a multiplicação das leis: demasiadas leis geram insegurança jurídica e prejudicam a justiça; b) a rapidez do processo legislativo: as questões nem sempre são bem trabalhadas; c) o dinamismo e a complexidade dos tempos modernos: as leis são cada vez mais complexas e perdem rapidamente a sua validade; d) a mudança dos métodos de interpretação jurídica: o direito dos juizes arrasta consigo insegurança; e) a aferição da lei por normas superiores: a



ms

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

lado surgem normas penais especiais, muitas vezes difíceis de compatibilizar com o regime geral: vai-se instalando «a desordem e a insegurança jurídicas, coincidentes com uma profunda crise dos nossos valores comunitários e expressão de refluorescentes concepções do mundo, turvas e regressivas»².

A simples necessidade de no mesmo pacote de combate à corrupção ter que alterar o Código Penal (artigos 118.º, 335.º, 374.º B, 375.º, 376 e 386.º), a Lei n.º 34/87, de 16 de julho (artigos 3.º, 10.º, 19.º A, 20.º, 21.º, 29.º, 31.º e 35.º), a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril (artigos 2.º, 5.º, 8.º e 9.º), a Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto (artigo 13.º) e, finalmente, a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril (artigo 4.º) demonstra que não será por falta de lei que a nossa justiça é ineficaz. As razões devem ser procuradas noutras causas, nomeadamente na qualidade e no próprio caos legislativo. A quantidade não é sinónimo de qualidade.

Impõe-se, por isso, todo um esforço de racionalização e de sistematização, que recupere a desejável centralidade do Código Penal (é aí que devem estar consagradas as matérias essenciais à nossa comunidade, como é o combate à corrupção) e remeta para a legislação extravagante apenas aquilo que é técnico, acessório, lateral. *Leges non sunt multiplicandae sine necessitate*. Em vez de propor reformas laterais e simbólicas, que se limitam a corrigir meros estrangulamentos, o legislador devia, portanto, propor antes uma reforma global, que considerasse todos os ângulos de análise possíveis.

3. Alterações ao Código Penal

O projeto começa com diversas propostas de alteração ao Código Penal. Embora nada se tenha a opor à sua alteração, afigura-se-nos que a escolha das reformas parcelares é – insistimos de novo – perniciosa, transmitindo para a comunidade a ideia errada de que tudo muda para afinal ficar quase tudo na mesma.

3.1. Artigo 118.º do Código Penal

conformidade constitucional, essencial num Estado de direito, arrasta consigo insegurança; f) e o direito supranacional e estrangeiro (nomeadamente a integração no espaço Europeu). Sobre tudo isto, com outras referências doutrinárias, CORREIA, João Conde, *O «mito do caso julgado» e a revisão propter nova*, Coimbra, Coimbra Editora (2010), p. 233 e ss.

² MANTOVANI, FERRANDO, *Sobre a exigência perene da codificação*, RPCC (1995), p. 144.



17/4

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

A primeira alteração ao Código Penal consiste na inclusão do crime de tráfico de influências no elenco dos crimes que só prescrevem no prazo de quinze anos, passando segundo a recomendação IV do GRECO a ter um prazo idêntico aos dos demais crimes de corrupção. Solução que se compreende e saúda, mas acaba por criar tantas exceções à regra da equiparação entre a gravidade da moldura penal abstrata e o prazo de prescrição que esta começa a perder a sua compreensibilidade original. A associação tradicional entre a gravidade abstrata do crime (medida pela sua moldura penal) e o prazo de prescrição já não é tão evidente, tornando mais difícil uma leitura intuitiva de todo o sistema e, logo, a sua correta interpretação e aplicação.

Para além disso, afigura-se que a técnica legislativa, não será a mais correta. Nos termos do projeto só beneficiará deste prazo alargado de prescrição o futuro artigo 335.º, n.º 4, do Código Penal, ficando sem se saber afinal o que está em causa.

Com efeito, o novo número 4.º, do artigo 335.º, diz que é correspondentemente aplicável o disposto nos artigos 374.º A e 374.º B ou seja que é aplicável o aí disposto relativamente aos crimes de tráfico de influências agravados e atenuados. Assim, parece que o crime base de tráfico de influências, nas suas diversas modalidades, não será incluído, o que se deverá, certamente, a lapso manifesto. A formulação legal é, por isso, deficiente podendo facilmente ser corrigida, pela referência ao crime na forma agravada, pela referência ao crime nas formas base ou pela referência ao crime em todos os casos. Todas as escolhas do legislador, constitucionalmente admissíveis, são legítimas, mas devem ser expressas com suficiente clareza e rigor.

Finalmente, refira-se que o projeto suprime a referência ao artigo 382.º (crime de abuso de poder), não se sabendo se será um mero lapso (como parece) ou uma vontade de excluir este crime deste elenco agravado de prescrição: não há nenhuma razão lógica ou ideológica para o eliminar e também não foi indicado qualquer argumento nesse sentido.

3.2. Artigo 335.º do Código Penal

As alterações introduzidas no artigo 335.º do Código de Processo Penal consistem na agravamento da pena para o tráfico de influência para decisão lícita favorável, na introdução do crime de tráfico de influência ativo para ato lícito e, ainda, na introdução das atenuantes e das agravantes dos artigos 374.º A e 374.º B, do Código Penal.



Net

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

Desta forma – atenta a continuidade existente estes entre estes dois universos semelhantes – o legislador procura, igualmente, aproximar as soluções normativas previstas para ambos os crimes. De todo o modo, as propostas parecem não encontrar a desejável progressividade e proporcionalidade das molduras penais abstratas, adequando-as à gravidade dos fenómenos que lhes estão subjacentes.

3.3. Artigo 374.º B do Código Penal

A alteração proposta para o artigo 374.º B do Código Penal consiste, desde logo, em tornar facultativa a dispensa de pena, que atualmente parece ser obrigatória, em sintonia com as recomendações internacionais.

O mesmo cuidado já não parece, contudo, estar subjacente ao número dois do mesmo artigo, onde aparece uma atenuação especial da pena, que deveria ser submetida à mesma lógica, como aliás sucede com o proposto para o artigo 5.º, al^a a), da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril. Desta forma o legislador acabou por criar regimes estranhamente assimétricos, pois a mesma realidade não é tratada da mesma forma (cfr. *infra* 5.2.).

A alteração ao artigo 374.º B do Código Penal consiste ainda na subordinação da dispensa de pena em caso de denúncia do crime à renúncia voluntária à vantagem ou à sua restituição em espécie ou em valor. O que é compreensível e entronca no pensamento de que o crime não deve compensar. Na generalidade dos areópagos internacionais é hoje inquestionável que o arguido deverá ser restituído à situação patrimonial anterior à prática do crime. A luta contra a criminalidade passa agora, necessariamente, pela ablação dos seu lucros.

3.4. Artigo 375.º do Código Penal

O projeto procura alargar o crime de peculato à apropriação de coisas imóveis. Para além dos bens móveis, também os imóveis reclamam a mesma tutela penal. Com efeito, embora seja mais difícil, nada impede que também eles sejam objeto de apropriação ilegítima.

3.5. Artigo 376.º do Código Penal



VJ

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

À semelhança do crime de peculato (art. 375.º do CP), também o peculato de uso (art. 376.º do CP) será alargado à utilização ilícita de coisas imóveis. Solução que é, igualmente, louvável e terá até maior aplicação do que a apropriação de coisas móveis. A sociologia demonstra, de forma fácil, que aqui está um campo fértil de hipóteses que merecem dignidade de tutela penal. Será o caso, por exemplo, do funcionário que utiliza ilicitamente um bem imóvel para fins privados, nomeadamente uma festa.

3.6. Artigo 386.º do Código Penal

O projeto ora apresentado procura redefinir o conceito de funcionário [para dar cumprimento às recomendações i), ii) e iii) do GRECO].

Para além destas recomendações também ao nível interno, face a um claro movimento de privatização da administração pública, se escutavam já vozes autorizadas no sentido da «necessidade de posteriores modificações legais, para o sistema voltar a ter coerência»³.

4. Alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A lei n.º 34/87, de 16 de junho, fruto de problemas originais (ligados à sua própria conceção) e de várias intervenções posteriores desarticuladas, está hoje carecida de uma reforma global, que reponha a simetria e o equilíbrio com o Código Penal. As suas soluções não revelam grande ponderação e não há verdadeira articulação com os crimes previstos no Código Penal, em particular no que respeita à sua dosimetria.

Com efeito, as molduras penais abstratas, originalmente previstas na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, apresentam dois aspetos, claramente, negativos. Para além de em alguns casos serem, manifestamente, insuficientes (v.g. a violação de normas de execução orçamental, prevista no art. 14.º, como agora estamos a ver, apesar de poder ter consequências gravíssimas, é punida apenas com prisão até um ano⁴) dificilmente obedecem a um critério perceptível e racional. Por exemplo,

³ CUNHA, José Manuel Damião da, *A reforma Legislativa em Matéria de Corrupção*, Coimbra, Coimbra Editora (2011), p. 73; sobre a matéria, ver ainda IDEM, *O Conceito de Funcionário, para Efeito de Lei Penal e a «privatização» da Administração Pública*, Coimbra, Coimbra Editora (2008).

⁴ Segundo Raul Rego (*História da República* [1986], p. 237) a criminalização das normas financeiras (Lei n.º 266 de 1914) respeitantes à realização de despesas públicas inseriu-se no contexto histórico de descalabro financeiro do Estado português na segunda metade do século XIX, que culminou com a instauração da república.



NY

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

no artigo 21.º (peculato de uso) o titular de cargo político é atualmente punido com pena de prisão até 18 meses ou multa de 20 a 50 dias (com as alterações agora propostas, este crime passa a ser punido com prisão até 2 anos e multa até 240 dias) e no artigo 25.º (recusa de cooperação) é punido com pena de prisão de três meses a um ano ou multa de 50 a 100 dias: *id est*, uma pena de multa menos elevada é alternativa de uma pena de prisão mais elevada.

Os critérios para a utilização da pena de multa complementar também não se compreendem. O crime de emprego de força pública contra a execução de ordem legal (art. 24.º) é punido com pena de prisão até três anos e multa de 20 a 50 dias, enquanto que o crime de denegação de justiça (art. 12.º) já é punido com pena de prisão até dezoito meses e multa até 50 dias. Em ambos os casos, apesar da diversidade das penas de prisão abstratamente aplicáveis (no primeiro caso é o dobro do segundo) o limite superior da pena de multa complementar é o mesmo. Além disso, a pena de multa complementar também não aparece ligada apenas aos crimes de natureza patrimonial (por forma a exaurir as vantagens deles decorrentes e a demonstrar que «o crime não compensa»), incluindo ilícitos que não têm essa natureza (v.g. art. 24.º emprego de força pública contra execução de lei de ordem legal) e excluindo crimes onde a obtenção de vantagem é razão fundamental para a sua prática (v.g. art. 21.º peculato de uso; art. 22.º peculato por erro de outrem). Aliás, a simples comparação dos crimes de peculato revela esta falta de critério ou de tratamento homogéneo. No peculato (art. 20.º) a multa é complementar; no crime de peculato de uso (art. 21.º) ou por erro de outrem (art. 22.º) a multa é alternativa.

Mais obscuros parecem ser, ainda, os critérios para previsão de uma pena de multa alternativa. O crime de peculato por erro de outrem (art. 22.º) é punido com pena de prisão até três anos ou multa até 150 dias e o crime de violação de segredo (art. 27.º) com prisão até três anos ou multa de 100 a 200 dias. Já o crime de abuso de poderes (art. 26.º) é punido com pena de prisão de seis a três anos ou multa de 50 a 100 dias. Outros crimes, abstratamente punidos com penas inferiores ficam sem essa possibilidade de substituição.

Brevitatis causa: embora as molduras penais abstratas, em particular, da pena de multa, previstas para os crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos, não obedecem a um qualquer critério lógico e compreensível, o legislador não sentiu, ainda, necessidade de alterar esse mosaico polimórfico. Pelo contrário: as últimas alterações ao Estatuto dos crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos ainda vieram acentuar ainda mais esta ausência



NY

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

de critérios, nomeadamente quando comparados com os agora utilizados no Código Penal⁵. Impõe-se, portanto, todo um intenso trabalho de racionalização e de ponderação, que a proposta, de forma alguma leva a cabo.

Para além disso persiste hoje uma verdadeira desarticulação entre a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, e o Código Penal. Com efeito, a reforma do Código Penal, operada pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sequência do pensamento doutrinal⁶, aboliu a «indesejável prescrição cumulativa das penas de prisão e multa na parte especial», substituindo-a «por uma solução de alternatividade»⁷.

No entanto, apensar das quatro alterações posteriores de que foi objeto, a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, continua a manter penas «mistas» de prisão e multa (art. 12.º Denegação de justiça; art. 20.º Peculato; art. 23.º Participação económica em negócio; e art. 24.º Emprego de força pública contra a execução de lei de ordem legal). O que inexplicavelmente se mantém, mesmo em normas agora alteradas pelo projeto, como é o caso do crime de peculato (art. 20.º)

A mesma falta de cuidado do legislador é visível no artigo 44.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que continua a remeter para o crime de denúncia caluniosa, previsto e punido pelo artigo 408.º do Código Penal, apesar deste crime estar previsto, desde a reforma de 1995 (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março), no artigo 365.º do Código Penal. Mais uma vez o projeto omite esta correção formal imprescindível.

Acresce que a n.º lei 34/87, de 16 de julho decalcou do Código Penal (na versão original) – como já referimos – os crimes próprios de funcionários, «fazendo corresponder-lhes, quase sem exceção, uma penalidade agravada relativamente à que no código se indicava»⁸. Todavia, a reforma do Código Penal, operada, mais uma vez, pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, procedeu a um reajustamento de várias molduras penais abstratas, operando uma quase

⁵ Neste sentido, ainda antes desta proposta de lei, cfr. DIAS, Carmo Saraiva de Menezes da Silva, *AA.VV. Comentário de Leis Penais Extravagantes*, Lisboa, Universidade Católica Editora (2010), I, p. 713/4.

⁶ Como então referia Jorge de Figueiredo DIAS (*Direito Penal Português As consequências jurídicas do crime*, Lisboa, Aequitas, Editorial Notícias [1993], p. 154), «a pena “mista” de prisão e de multa é, na verdade, condenável do ponto de vista político-criminal: quer enquanto patenteia inadmissível desconfiança na eficácia penal da multa simples e vacilação na convicção de que a multa é primordialmente uma alternativa à prisão; quer enquanto implica o pagamento de uma percentagem dos rendimentos do condenado ao mesmo tempo que, privando-o de liberdade, lhe retira a possibilidade de os angariar! Uma tal pena “mista” é, numa palavra, profundamente dessocializadora».

⁷ Cfr. o preâmbulo do referido Decreto-Lei, § 4.

⁸ MONTEIRO, Cristina Libano, *AA. Comentário Conimbricense do Código Penal*, Coimbra, Coimbra Editora (2001), 3, p. 753.



MS

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

parificação entre ambos os regimes (por exemplo, o crime de participação económica em negócio previsto no art. 377.º, n.º 1, do Código Penal é agora punido com pena de prisão até 5 anos, enquanto que o crime homólogo do artigo 23.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho é punido com pena de prisão até 5 anos e multa de 50 a 100 dias). Por isso mesmo – como já há muito foi denunciado⁹ – é urgente proceder à actualização de todas molduras previstas na Lei n.º 34/87, de 16 de julho, repondo a agravação que inicialmente a caracterizava. O que o projeto devia ter feito, mas não faz.

Em quarto lugar refira-se ainda que as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março no artigo 375.º do Código Penal (peculato) destinadas a afinar o tipo legal de crime (melhorando a sua definição legal) não foram acompanhadas pela correspondente reforma do homólogo crime de peculato previsto no art. 20.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho¹⁰, mantendo o projeto a redação original.

Finalmente, seguindo a lógica da autonomização parcial dos crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos, adoptada em 1987, a criação de um crime de tráfico de influência, incluído desde 1994 (Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março) no Código Penal (art. 335.º) também deveria ter sido refletida na Lei n.º 34/87, de 16 de julho. O traficante de influência é, normalmente, o detentor de um cargo político, um dirigente da administração pública ou, de um modo geral, alguém que é portador «de uma qualidade ou relação especial perante a administração pública»¹¹. Sendo assim, não se compreende porque é que o político que, abusando da sua qualidade, põe à venda a sua influência não é punido mais severamente e não tem a sua responsabilidade consignada neste estatuto especial. A menos que se queira testemunhar a sua inutilidade, que, no entanto, não se tem coragem de enfrentar.

⁹ MONTEIRO, Cristina Líbano, *AA. Comentário...*, p. 754. No mesmo sentido, Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva DIAS (*AA. VV. Comentário...*, p. 749) refere que «a falta de intervenção na lei especial, ao mesmo tempo que a lei penal geral ia sofrendo sucessivas alterações, conduziu a que as molduras legais previstas na primeira se tornassem em alguns casos mais leves do que as previstas na lei geral. Nessa perspectiva deixou de se perceber a “lógica” das diferentes molduras legais previstas na lei especial – principalmente quando comparadas com as actualmente previstas no Código Penal, não obstante a diferença que existe por um lado ao nível dos meios de execução e, por outro lado, a nível da qualidade do agente» (na página 761 aborda a mesma questão, realçando «a necessidade do legislador abandonar intervenções cirúrgicas, como mais uma vez aconteceu com as alterações aprovadas no verão de 2010»).

¹⁰ DIAS, Carmo Saraiva de Menezes da Silva, *AA. VV. Comentário...*, p. 817.

¹¹ CAEIRO, Pedro, *AA. VV. Comentário Conimbricense do Código Penal*, Coimbra, Coimbra Editora (2001), p. 281; PEREIRA, Margarida Silva, *Acerca do novo crime de tráfico de influência*, AA. VV. Jornadas sobre a revisão do Código Penal, Lisboa, AAFDL (1998), p. 310.



1/14

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

As novas alterações agora propostas, apesar das boas intenções, não parecem resolver nem aqueles problemas genéticos, nem estas questões posteriores, contribuindo ainda mais para a erosão legal do diploma. Em nosso entender, a desejável reforma deverá ser muito mais profunda do que este projeto. Já que se vai alterar, ao menos que a nova lei seja bem feita.

4.1. Artigo 3.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho¹²

A inclusão do Representante da República em região autónoma entre os sujeitos suscetíveis de convocar a aplicação desta lei não suscita qualquer dúvida. Esta inclusão só peca por ser tardia.

O mesmo si diga relativamente à eliminação das alíneas h) e j). Estão em causa referências anacrónicas ao governador de Macau, ao secretário-adjunto de Macau e aos deputados da Assembleia Legislativa de Macau [art. 3.º, n.º 1, al^a h)] ou ao governador civil [art. 3.º, n.º 1, al^a j)], que, manifestamente, já não existem. Não obstante a extinção destes cargos, revelando a qualidade técnica do nosso legislador, a lei não foi alterada.

Já o número dois alarga a equiparação de cidadãos estrangeiros aos titulares de cargos políticos nacionais nos casos de pertencerem a organizações de direito internacional público, bem como aos titulares de cargos políticos de outros Estados, independentemente da nacionalidade e residência, quando a infração tiver sido cometida, no todo ou em parte, em território português ou nele se produzam os seus efeitos.

4.2. Artigo 10.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A proposta de alteração, limita-se a expurgar do artigo 10.º as referências ao «ministro da República em região autónoma, de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau, de assembleia regional, da Assembleia Legislativa de Macau, de governo regional», que estão manifestamente desatualizadas.

Todavia, o legislador não teve o cuidado de incluir o Representante da República em região autónoma (atualizando também aqui o tecido legal), em contradição com o que, aliás, bem

¹² Na proposta, certamente por lapso, não aparece o número deste artigo.



114

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

propõe no artigo 3.º e revelando, assim, mais uma vez pouco cuidado na preparação da sua proposta. A falta de amadurecimento da mesma é evidente.

4.3. Artigo 19.º A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A alteração proposta para o artigo 19.º A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho consiste em tornar facultativa a dispensa de pena, que atualmente parece ser obrigatória, em sintonia com as recomendações internacionais.

O mesmo cuidado já não parece estar subjacente ao número dois do mesmo artigo, onde aparece uma atenuação especial da pena, que deveria ser submetida à mesma lógica, como aliás sucede com o proposto para o artigo 5.º, al^a a), da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril.

4.4. Artigo 20.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A alteração proposta para o artigo 20.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, consiste em incluir a apropriação de coisas imóveis entre o elenco das coisas apropriáveis, à semelhança do que acontece para o crime homólogo do Código Penal (cfr. *supra*, 3.4. e 3.5.).

Para além disso corrige as molduras das penas, mas mantém as penas compósitas.

4.5. Artigo 21.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A alteração proposta para o artigo 21.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, consiste em incluir a utilização de coisas imóveis entre o elenco das coisas apropriáveis, à semelhança do que acontece para o crime homólogo do Código Penal (cfr. *supra*, 3.5. e 3.4.).

Para além disso corrige as molduras das penas.

4.6. Artigo 29.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A alteração limita-se a revogar a referência anacrónica ao «Deputado à Assembleia Legislativa de Macau».



fy

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

4.7. Artigo 31.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

A alteração limita-se a revogar as referências anacrónicas ao Ministro da República junto de região autónoma; ao Governador de Macau; ao Secretário-adjunto do Governo de Macau e ao Governador civil».

Não se compreende que não seja sugerida a inclusão do Representante da República em região autónoma, aliás referido no artigo 3.º (ver supra ponto 4.2.).

4.8. Artigo 35.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho

O artigo 35.º para além de estar mal numerado (1, 2, 3, 2) insere uma norma revogatória do artigo 38.º da mesma lei, não se compreendendo, nem admitindo a sua inserção sistemática. Não faz qualquer sentido inserir uma norma revogatória no meio de um diploma, revogado outra norma do mesmo. Se tiver que ser revogada que se use o local certo para o efeito.

5. Alterações à Lei n.º 20/2008, de 21 de abril

A Lei n.º 20/2008, de 21 de abril sofre apenas três alterações, todas elas de articulação com a lei geral.

5.1. Artigo 2.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril

O artigo 2.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril passará a incluir «pessoas que desempenham funções públicas mas não trabalham ou pertencem aos serviços administrativos ou judiciais, ou seja, sujeitos ao sector privado que celebrem com o governo contratos para o desempenho de funções públicas» na sequência de recomendação da OCDE.

5.2. Artigo 5.º Lei n.º 20/2008, de 21 de abril

O artigo 5.º da Lei n.º 20/2007, de 21 de agosto procura eliminar o carácter autónomo da dispensa de pena no crime de corrupção ativa no comércio internacional



ps

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

Passará prescrever uma atenuação ou dispensa de pena facultativa, em alegada simetria com o regime consagrado no Código Penal, também ele alterado.

No entanto a mesma simetria já não é visível no catálogo das causas de eventual dispensa ou atenuação da pena. Sendo situações semelhantes as consequências deviam ser também semelhantes.

5.3. Artigo 8.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril

A proposta de redação do artigo 8.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril consiste num substancial aumento da pena, tornando possível a punição da tentativa, tudo em consonância com as sugestões internacionais.

5.4. Artigo 9.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril

A proposta de redação do artigo 9.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril consiste num substancial aumento da pena, tornando no número dois possível a punição da tentativa, tudo em consonância com as sugestões internacionais.

6. Alteração à Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto

A lei 50/2007, de 31 de agosto será, segundo a proposta, alterada apenas no seu artigo décimo terceiro¹³, o qual passará prescrever uma dispensa de pena facultativa, em alegada simetria com o regime consagrado no Código Penal.

No entanto a mesma simetria já não é visível no catálogo das causas de eventual dispensa ou atenuação da pena. Sendo situações semelhantes as consequências deviam ser também semelhantes.

7. Alteração à Lei n.º 19/2008, de 21 de abril

¹³ Na proposta, certamente por erro, aparece artigo 3.º Embora, é certo, inicialmente se refira o artigo 13.º



208

Procuradoria-Geral Distrital do Porto

Finalmente, o projeto ora apresentado propõe a alteração do artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, prescrevendo que também os trabalhadores do setor privado que denunciem o cometimento de infrações de que tenham conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas gozam de proteção não podendo, sob qualquer forma, incluindo a transferência involuntária ou o despedimento, ser prejudicados.

De mesma forma prevê-se que beneficiem das medidas de proteção previstas na lei de proteção de testemunhas.

Em ambos, os casos estas normas são de aplaudir.

De todo o modo, no primeiro caso (impossibilidade de transferir ou de despedir) poderão ser criadas situações práticas insustentáveis, dificilmente suportáveis pelo trabalhador do setor privado. A norma arrisca-se, portanto, a ser uma mera carta de intenções, sem qualquer viabilidade em termos reais. O que é tanto mais grave quanto são conhecidas as atuais dificuldades do mercado de trabalho. Perante o dilema de denunciar e sofrer as consequências dessa denúncia ou de calar eles irão continuar a escolher (como até aqui) o silêncio ou, então, a via ínvia, pouco credível e ineficaz da denúncia caluniosa.

Sejam quais forem as escolhas políticas que se adotem, a norma devia, portanto, ser muito mais exigente, nomeadamente estabelecendo eventuais sanções efetivas para a sua violação.

8. Conclusões

O projeto de Lei que acabou de se analisar procura dar resposta as recomendações internacionais e, assim, facilitar o combate a corrupção. Por isso mesmo, no entender do Ministério Público, a iniciativa é meritória e louvável. Tudo o que for feito no sentido de melhorar a luta contra a corrupção é, em nosso entender, insistimos outra vez, bem vindo.

De todo o modo, ainda assim, afigura-se-nos que as alterações propostas carecem de alguns melhoramentos substanciais, quer no que respeita às escolhas efetuadas, quer, sobretudo, em termos de técnica legislativa e deverá incluir outros aspetos ainda não considerados. Só assim poderá ser uma verdadeira reforma, que não se limita à superficialidade das coisas. Não podemos esquecer que uma lei mal concebida provoca mais danos à administração da justiça do que uma boa lei, mas que *ab initio* é insuficiente. Aquela provoca querelas interpretativas desnecessárias e



Procuradoria-Geral Distrital do Porto

assim contribui para a ineficácia da justiça penal; esta exclui casos que já devia prever, mas apesar disso é eficaz.

Por força de sucessivas opções políticas erradas, o combate à corrupção é hoje uma verdadeira manta, retalhada por várias áreas geográficas distintas, que urge condensar e uniformizar. As alterações propostas não identificam nenhum destes problemas, nem tentam encontrar solução para os mesmos. A sua conceção parece ser, assim, fruto de uma política simbólica, que trata de apresentar alguns exemplos, no intuito de conseguir melhorar a imagem, mas esquece tudo o resto. Não está, portanto, em causa sequer uma leve tentativa de resolver os graves problemas que afetam a justiça penal, mas uma simples resposta retórica, ineficaz, que deixa quase tudo na mesma: a esmagadora maioria dos casos de corrupção continuará a escapar a malha demasiado larga da justiça.

Esta política simbólica é muito perigosa, colocando, desnecessariamente, em risco valores essenciais. A prazo, as suas consequências podem ser desastrosas, induzindo uma errada sensação de preocupação com o fenómeno da corrupção, que acaba por não resolver nenhum dos problemas que se propõe atacar. Muito em breve – frustrando mais uma vez as legítimas expectativas comunitárias – será portanto considerada como mais uma reforma, igual a tantas outras, que não resolveu o essencial. À esperança, motivada pelo anúncio solene da mudança, sucederá, rapidamente, sem dilações, nem atrasos, a desconfiança, a desilusão e o descrédito.

Port., 10 de julho de 2010

[Handwritten signature]