



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Proc. nº 163/2014-Lº 115
Of.º nº 17191/2014, de 2014-07-22

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

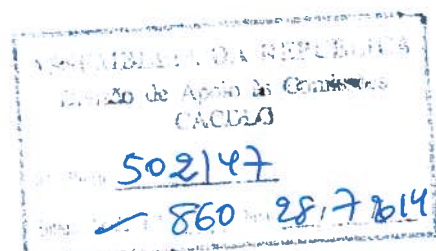
ASSUNTO: Parecer sobre o projecto de Lei nº 601/XII/3ª (PS)

Por determinação do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República, tenho a honra de remeter, em complemento do parecer do Conselho Superior do Ministério Público, de 23-06-2014, o parecer elaborado no Departamento Central de Investigação e Acção Penal.

Com os melhores cumprimentos.

PEL'A CHEFE DE GABINETE

Maria de Lurdes Lopes





PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL

NOVAS ALTERAÇÕES AO
COD. PENAL

CRIMES DE CORRUPÇÃO

Na sequência das avaliações feitas a Portugal, no âmbito do combate à corrupção, por parte da OCDE, do GRECO e da ONU, verifiquei que foi apresentado pelo PSD, na AR, o Projecto de Lei 453/XII, visando introduzir novas alterações ao Cod. Penal.

Mais verifiquei que, sobre esse projecto de Lei, foi pedido parecer à PGR, tal como consta do “site” da AR, pelo que, tendo participado em alguns dos grupos de trabalho que acompanharam os referidos procedimentos de avaliação, ousou tecer algumas apreciações sobre o referido Projecto de Lei.

Noto que, nos referidos procedimentos de avaliação, em particular da OCDE, as sugestões de alterações legislativas eram inicialmente bastante extensas, mas em sede de decisão final foi feita impor alguma moderação, em particular face a preceitos que não tinham tido ainda uma grande aplicação, não se justificando apreçar alterações legislativas sobre aspectos relativamente aos quais não havia prática jurisprudencial.

O Projecto de Lei de que agora tive conhecimento, parece procurar corrigir algumas lacunas censuradas nos referidos procedimentos de avaliação, mas as soluções previstas merecem-nos alguns reparos e sugestões, que, resumidamente, passamos a expor.

Alteração ao art. 11º do Cod Penal

Os avaliadores da OCDE, em particular, mostraram estranheza com o facto de o Cod. Penal não consagrar a possibilidade de responsabilizar determinadas entidades do sector público, em particular sociedades detidas pelo Estado.

Com efeito, o art. 11º-3 do Cod. Penal exclui da possibilidade de responsabilização as “entidades públicas empresariais” e “as



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL

entidades concessionárias de serviços públicos, independentemente da sua titularidade”.

Poder-se-ia discutir se tal limitação é aplicável em sede da perseguição do crime de corrupção com prejuízo do comércio internacional, prevista na Lei 20/2008, de 21 de Abril, porquanto esta Lei tem uma disposição própria para responsabilizar as pessoas colectivas, art. 4º da referida Lei.

No entanto, de forma a evitar querelas jurídicas, aceita-se que seja alargado o núcleo de pessoas colectivas susceptíveis de serem criminalmente responsabilizadas à luz do Cod. Penal.

Já a forma como está feita a alteração, com a eliminação do nº 3 do art. 11º do Cod. Penal, nos parece de deficiente técnica legislativa.

Com efeito, a eliminação de um nº ao art. 11º parece-nos escusada, uma vez que o que se pretende é alterar a noção legal de “pessoas colectivas públicas”, que é feita precisamente no nº que se pretende eliminar.

Assim sugeríamos que fosse alterado o nº 3 do art. 11º, no sentido de fixar uma definição mais restrita de pessoas colectivas públicas.

Aceitamos que as entidades públicas empresariais não merecem a exclusão da responsabilidade criminal, tal como se não justifica, em princípio, quanto a entidades concessionárias de serviços públicos, de “per si”.

Então, propondo a eliminação das alíneas do nº 3 do art. 11º, sugeríamos uma redacção para o preceito nos seguintes termos:

“3 – Para efeitos da lei penal a expressão pessoas colectivas públicas abrange as pessoas colectivas de direito público e as demais pessoas colectivas quando exerçam prerrogativas de poder público.”



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL

Assim, a redacção do nº 2 do mesmo art. 11º do Cod. Penal não precisaria de ser alterada na sua primeira parte, justificando-se apenas a alteração quanto ao elenco dos crimes abrangidos, que passariam também a abranger as formas de peculato, tal como se encontra previsto no Projecto de Lei.

Julgamos preferível uma expressão do tipo “quando exerçam prerrogativas de poder público” em vez da proposta “no exercício de prerrogativas de poder público”, de forma a claramente incluir na incriminação uma entidade que, embora possuindo núcleos de actuação de poder público, não actue, no caso concreto, no âmbito dessas prerrogativas.

Alteração ao art. 118º do Cod. Penal

Compreendemos, por necessidade de coerência, o alargamento do prazo de prescrição relativamente a todos os crimes relacionados com a corrupção, compreendendo-se a referência expressa às várias alterações ao regime da responsabilidade dos titulares de cargos políticos, tal como consta no projecto de Lei.

Porém, foi censurado, em sede dos procedimentos de avaliação supra referidos, a não inclusão neste preceito das formas de crime previstas na Lei 20/2008, em particular da corrupção em prejuízo do comércio internacional.

Entendemos que se justifica, em particular, o alargar do prazo de prescrição quanto a este crime, em face das dificuldades de investigação e dimensão internacional que o caracterizam.

Sugerimos assim, que os tipos penais previstos na Lei 20/2008, de 21 de Abril, sejam incluídos, com referência expressa a essa Lei, no nº 1 a) do art. 118º do Cod. Penal.

Alterações ao art. 335º do Cod. Penal

Não se nos suscitam reparos às alterações propostas ao tipo de crime do tráfico de influência que, para além do aumento das penas,



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL

passa a incluir a tipificação do acto do comprador de influência, mesmo quando dirigida à obtenção de um acto lícito.

Alterações aos arts. 374º e 374º-B do Cod. Penal

Nada temos a apontar à proposta punibilidade da tentativa de corrupção activa, mas entendemos que seria de aproveitar para alterar de forma mais significativa o regime do tratamento aos agentes que colaboram com a investigação.

Realça-se que este tipo de prémio à colaboração é, em nosso entender, o instrumento mais eficaz para a investigação deste tipo de crimes, permitindo quebrar o acordo entre os agentes.

Entendemos que as formas de prémio à colaboração devem ser conjugadas com as possibilidades conferidas em sede da lei processual penal, designadamente com a possibilidade de arquivamento em casos de previsão de dispensa de pena e com a previsão de suspensão provisória do processo.

Assim, entendemos que se justifica a eliminação da alínea c) do nº 1 do art. 374º - B, até porque contraditório com a construção jurídica predominante quanto ao momento da consumação do crime.

Entendemos que na alínea b) do nº 1 do referido artigo se deveria conter uma exigência adicional de comunicação dos factos às autoridades por parte do agente.

Já relativamente ao nº 2 do art. 374º-B, entendemos que o mesmo deveria prever expressamente a possibilidade de o agente beneficiar de uma medida de suspensão provisória do processo, caso viesse a prestar a colaboração referida na alínea a) do preceito, ainda em fase de Inquérito ou de Instrução.

Entendemos ainda que, no caso da alínea b) do nº 2 do mesmo artigo, se justificaria também a exigência adicional da comunicação dos factos às autoridades, mantendo-se, nesse caso, a possibilidade de beneficiar da medida de suspensão provisória do processo.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DEPARTAMENTO CENTRAL DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL

Tais alterações, para além de conferirem uma eficácia adaptável ao caso concreto, permitiriam uma congruência e aproveitamento das possibilidades conferidas em sede da Lei processual penal.

As restantes alterações, no sentido de incluir na tipificação do peculato a apropriação de coisa imóvel e no sentido de alargar a noção de funcionário a casos de agentes estrangeiros ou de outras organizações internacionais, não nos merecem qualquer comentário.

Lisboa, 16 de Outubro de 2013
O Procurador da República

(Jorge Teixeira)



Departamento Central de Investigação e Acção Penal
Secção Única

Avª Alexandre Herculano 60 – 1250-012 Lisboa
Telef: 213847011 Fax: 213847048

Exma. Sra. Procuradora da República
Dra. Isabel Nascimento

Em resposta ao solicitado pelo Exmo. Sr. Director do DCIAP relativamente aos Projectos de Alteração ao Código Penal do PS (Projecto de Lei n.º 601/XII/3ª) e do PSD (Projecto de Lei n.º 453/XII/2ª), remetem-se as seguintes sugestões infra:

a) Art.118º do Cód. Penal – Prazos de Prescrição

- Propõe-se a elevação do limite do prazo de prescrição do procedimento criminal relativamente aos *crimes previstos nos arts.509º a 526º do Código das Sociedades Comercias (Dec. Lei n.º 362/86 de 2 de Setembro* e que, futuramente se pondere a elevação da moldura penal abstracta destes ilícitos

- Propõe-se, igualmente, a elevação do limite do prazo de prescrição do procedimento criminal, bem como do limite máximo da moldura abstracta da pena do *crime de infidelidade, p. e p, pelo art.224º do Cód. Penal.*

Atenta a complexidade da investigação criminal quando estão em causa factos susceptíveis de configurar tais crimes, bem como a gravidade destas práticas, nomeadamente no contexto da actividade bancária e financeira, que têm efeitos de elevada danosidade na sociedade, causando a insolvência de instituições de crédito com as inerentes consequências para a economia, parece-nos que deverá ser concedido mais tempo para realização do inquérito e que da moldura abstracta da pena possa resultar uma efectiva punição penal dos agentes.

b) Art.375º do Cód. Penal – Crime de peculato

Propõe-se a alteração deste tipo legal no sentido de ser aditado um número a este artigo que puna como peculato e com a mesma pena as situações em que a actuação do funcionário se integra no tipo legal do crime de burla, passando o tipo legal do crime de peculato a integrar a “burla praticada por funcionários”, a qual será punida mais gravosamente do que o crime de burla simples.



Departamento Central de Investigação e Acção Penal
Secção Única

Avª Alexandre Herculano 60 – 1250-012 Lisboa
Telef: 213847011 Fax: 213847048

Actualmente é possível a interpretação da lei penal no sentido de considerar como burla simples o comportamento ilícito do funcionário que, no exercício das suas funções, aja com intenção de obter para si ou para terceiro enriquecimento ilegítimo, por meio de erro ou engano, sobre factos que astuciosamente provocou, determinar outrem à prática de actos que causem prejuízo aos interesses patrimoniais públicos que lhe cumpre defender, ser punido como burla simples, com pena de prisão até 3 anos, enquanto a mera apropriação de coisa móvel por funcionário será punida com pena de prisão até 8 anos.

Tal constitui uma incongruência legal que, a nosso ver, poderá gerar situações injustas por serem punidas mais gravosamente situações objectivas de menor gravidade e cometidas com um grau de ilicitude inferior.

c) Art.386º do Cód. Penal – Conceito de funcionário

A nosso ver, seria de ponderar a consideração como funcionários dos dirigentes partidários.

Com efeito, os partidos políticos são entidades que beneficiam de fundos públicos e que têm uma influência decisiva na concretização da Democracia.

Tal permitiria, por ex., a punição penal de práticas internas dos partidos que deturpam o resultado de eleições internas e, em consequência, elegem para cargos públicos pessoa diversa daquela que resultaria do cumprimento das regras.

d) Arts. 227º (crime de insolvência dolosa), 228º (insolvência negligente) e 229º (Crime de favorecimento de credores) do Cód. Penal

Pese embora não constem dos projectos alterações a estes preceitos legais, porque se nos afigura relevante, propõe-se a alteração dos chamados “crimes falimentares” no sentido de serem, inequivocamente, subsumíveis nesses tipos penais actuações realizadas no âmbito da gestão de instituições de crédito.

Actualmente, porque estes tipos legais exigem que a insolvência seja *judicialmente* declarada e, no caso das instituições de crédito, a mesma é declarada administrativamente pelo Banco de Portugal quando retira autorização para o exercício da actividade bancária, dificilmente se



Departamento Central de Investigação e Acção Penal
Secção Única

Av^a Alexandre Herculano 60 – 1250-012 Lisboa
Telef: 213847011 Fax: 213847048

poderão imputar tais ilícitos aos gestores da banca por constituir uma interpretação extensiva, não admissível no direito penal.

Em relação às restantes alterações propostas, concorda-se com as considerações formuladas pelo Exmo. Colega, Dr. Jorge Rosário.

Lisboa, 12.07.2014,

Inês Bonina

(Procuradora da República)



Departamento Central de Investigação e Acção Penal

Secção Única

Av^a Alexandre Herculano 60 – 1250-012 Lisboa
Telef: 213847011 Fax: 213847048

Exm. Sr. Director

Dr. Amadeu Guerra

Em resposta ao solicitado por Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República relativamente aos Projectos de Alteração à Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto (regula o acesso aos documentos administrativos e a sua rectificação) e Alteração ao Código Penal do PS (Projecto de Lei n.º 601/XII/3^a) e do PSD (Projecto de Lei n.º 453/XII/2^a), apresento sugestões como segue:

I. Quanto ao Projecto 600/XII – assegura a Transparência e o Bom Governo.

A Lei 46/2007, de 24.08 regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização (*revoga a Lei 65/93, de 26.05 e transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17.11, relativa à reutilização de informações do sector público*).

As dificuldades da investigação criminal nas infracções anti-económicas (intrínsecas, técnicas, legais e sociais) justificam a adopção de medidas específicas neste domínio (acções encobertas, protecção de testemunhas, quebra do segredo, controlo de contas bancárias, direito premial e regime especial de perda de bens).

Julgamos que o acesso aos documentos administrativos pode contribuir para o combate e prevenção da criminalidade anti-económica, cada vez mais sofisticada e globalizada, sendo essencial acompanhar o seguinte:

- as actividades de risco;
- as grandes obras públicas;
- a negociação ao nível autárquico;
- às alterações ao PDM;
- ao desporto e ao mercado de aquisição/transferência de jogadores; e,
- o investimento no exterior e as exportações,



Departamento Central de Investigação e Acção Penal
Secção Única

Av^ª Alexandre Herculano 60 – 1250-012 Lisboa
Telef: 213847011 Fax: 213847048

O acesso total às informações aos utilizadores de serviços públicos e à colectividade é recente, em Itália (*cf. DLeg 150/2009, que regula a optimização da produtividade do serviço público, da eficiência e da transparência das actividades administrativas*) e em Espanha (*cf. Ley 19/2013, de 9.12, sobre transparência, acceso a la información pública y buen gobierno, consultada no dia 12-07-2014 in BOE.es-Documento BOE-A-2013-12887*).

Esta legislação é consequência do Tratado de Lisboa, que introduz a ideia de uma Europa mais democrática e transparente e prevê a criação de mecanismos que possibilitem uma interacção cada vez maior entre os cidadãos europeus e as instituições.

A Itália procurou obter um equilíbrio entre o sigilo e a transparência, com “A implantação de tecnologia com o DLeg 33/2013 actua como uma estratégia para o progresso da transparência na Itália. Este instrumento legislativo busca introduzir uma administração pública digital com informações compreensíveis, actuais e em formato aberto, de acordo com a filosofia *open data*”. – in www.conjin.com.br/.../andrea-scabin-italia-busca-equilibrio-entre-sigilo-transparencia, consultado na Internet, em 12-7-2014.

Em conformidade com as referências acima mencionadas, no que concerne ao Projecto de Lei dos Senhores Deputados do Partido Socialista,

- propõe-se a alteração ao art. 10º - **direito de acesso** – no sentido de *o cidadão ter acesso aos documentos administrativos, em suporte digital*.

Sugere, pois, a progressiva desmaterialização dos actos da administração e órgãos públicos.

- propõe-se a alteração ao art. 15º- **forma de acesso** -, no que concerne ao n.º 1 al. a) desta norma, a consagração da *consulta e cópia gratuita, através da Internet*, dos documentos em suporte digital.

- propõe-se a alteração ao art. 16º, nºs 1 e 2 – **encargos de reprodução** -, no sentido de consagração do *requerimento on-line*, através de plataforma informática criada para o efeito, o que contribui para a celeridade e eficácia da administração pública e diminuirá os custos para os cidadãos.



Departamento Central de Investigação e Acção Penal
Secção Única

Av^o Alexandre Herculano 60 – 1250-012 Lisboa
Telef: 213847011 Fax: 213847048

- propõe-se a alteração ao art. 20^o - **princípio geral**, Secção II – **Da reutilização dos documentos**, no sentido da *simplificação deste preceito* e maior clareza de redacção, uma vez que o actual é complexo e contém demasiados «conceitos em branco»; e,

- propõe-se a alteração ao art. 30^o, n.º 1 – **composição** (Conselho para a Transparência e o Bom Governo), no sentido de alteração da alínea d) **uma personalidade designada pelo Governo**; e o aditamento de uma *alínea i)* que preveja **um representante do Tribunal de Contas** (única entidade com conhecimento técnicos bastantes, na área da fiscalização, no âmbito do regime jurídico da contratação pública).

Neste sentido, idêntica solução foi consagrada em Espanha, na citada Ley 19/2013, de 9.12, de *transparência, acceso a la información pública y buen gobierno*, que prevê a existência de um representante do Tribunal de Contas na composição do Conselho para a Transparência e o Bom Governo.

II. Quanto à Alteração ao Código Penal do PS (Projecto de Lei n.º 601/XII/3^a).

- art.118^o do Cód. Penal – Prazos de Prescrição

Acolhendo a sugestão do Sr. Director do DCIAP, propõe-se a alteração da alínea a), n.º 1 do artigo 118^o do Código Penal, passando a incluir, também, o art. 11^o da Lei 34/87, de 16.07 com a elevação do limite do prazo de prescrição do procedimento criminal relativamente ao *crime de prevaricação cometido por titular de cargo político*.

No que concerne às restantes alterações propostas, concorda-se com as considerações e propostas formuladas pelos Exmos. Colegas Procuradores da República, Dr. Jorge Rosário e Dra. Inês Bonina.

Lisboa, 12.07.2014,

Isabel Nascimento