

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados
CTED
N.º Único 679290
Entrada/~~Seria~~ n.º 162
Data 14 / 06 / 2021



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos
Deputados (CTED)
Dr. Jorge Lacão
Email: 14CTED@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Email	05-05-2021	2021/GAVPM/1529	2021/OFC/03495	14-06-2021

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 816/XIV/2º (PS)**

No seguimento do ofício identificado em epígrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,



**Afonso Henrique
Cabral Ferreira**
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Afonso
Henrique Cabral Ferreira
6be19259a82fc32eb92165e703ad6525064ca190
Dados: 2021.06.14 10:19:16





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

ASSUNTO:

Projeto de Lei n.º 816/XIV/2ª (PS) – Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, procedendo ao alargamento das obrigações declarativas e à densificação do crime de ocultação de enriquecimento

2021/GAVPM/1528

07.06.21

PARECER

1. Objecto:

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) o projeto de Lei supra identificado que visa proceder ao alargamento das obrigações declarativas e à densificação do crime de ocultação de enriquecimento.

Sendo esta a matéria já antiga e amplamente debatida, cumpre observar que o CSM emitiu parecer sobre idêntica matéria no âmbito de vários projetos de Lei,



| 1 / 12



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

designadamente, no âmbito dos Projetos de Lei n.ºs 494/XI/2.^a (PCP); 4/XII/1.^a (BE); 5/XII/1.^a (BE); 11/XII/1.^a (PCP); 72/XII/1.^a (PSD/CDS-PP); 766/XII/4.^a (BE); 782/XII/4.^a (PCP); 798/XII/4.^a (PSD/CDS-PP); 798/XIV/2.^a (PCP); 807/XIV/2.^a (CH) e 805/XIV/2.^a (BE).

2. Finalidade:

Com a presente iniciativa legislativa pretende-se “aperfeiçoar” o regime jurídico sancionatório introduzido pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho de 2019, “de forma a aumentar a sua eficácia”.

Como se explícita na exposição de motivos deste Projeto de Lei: *«De forma a ultrapassar a indiscutível inconstitucionalidade de tentativas legislativas anteriores de criminalização do enriquecimento ilícito, que determinaram já duas pronúncias unânimes pela inconstitucionalidade dos respetivos decretos, através dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 179/2012 e 377/2015, a Lei n.º 52/2019 introduziu, no seu artigo 18.º, um regime sancionatório exigente para o incumprimento de obrigações declarativas, incluindo a criminalização do seu incumprimento intencional e da ocultação de elementos patrimoniais ou rendimentos.*

Tendo em consideração o contributo apresentado pela Associação Sindical dos Juízes Portugueses no quadro da discussão pública da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, o presente projeto de Lei pretende aperfeiçoar este regime jurídico, de forma a aumentar a sua eficácia.

Assim, por um lado alargam-se as obrigações declarativas no sentido de incluírem a indicação dos factos que originaram incremento de património ou de rendimento e diminuição do passivo relevantes. Por outro, alarga-se o crime de ocultação intencional de enriquecimento à omissão intencional do dever de declarar o facto





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

que originou tais incrementos patrimoniais. Tendo em consideração a maior gravidade desta conduta, agrava-se a moldura penal para os 5 anos.(...)».

Assim, para alcançar tal desiderato, vem proposto o seguinte Projeto de Lei:

“Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à 2.ª alteração da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

Os artigos 14.º, 16.º e 19.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 14.º

[...]

1 – [...]. 2 – [...]. 3 – [...]. 4 – [...]. 5 – [...].

6 – As declarações previstas no presente artigo devem indicar os factos que originaram o aumento dos rendimentos, do ativo patrimonial ou da redução do passivo de valor superior a 50 vezes o salário mínimo nacional em vigor à data da declaração.

Artigo 16.º

[...]





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

1 – [...]. 2 – [...]. 3 – [...]. 4 – [...]. 5 – [...]. 6 – [...]. 7 – [...]. 8 – [...].

9 – *O incumprimento do disposto nos n.ºs 1, 2 e 6 com intenção de apropriação de vantagem indevida é punido nos termos do crime de recebimento indevido de vantagem.*

Art.º 19.º [...]

1 – [...]. 2 – [...]. 3 – [...]. 4 – [...]. 5 – [...].

6 – *Em caso de ausência de identificação do organismo designado no n.º 1 do artigo 16.º são subsidiariamente responsáveis pelo cumprimento da norma as entidades hierárquicas do competente serviço ou organismo ou os serviços técnicos de apoio aos órgãos eletivos, conforme os casos.*

Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

É aditado o artigo 18.º-A à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, com a seguinte redação:

«Artigo 18.º-A

Desobediência qualificada e ocultação intencional de património

1 – *Sem prejuízo do disposto no artigo 18.º, a não apresentação intencional das declarações previstas nos artigos 13.º e 14.º, após notificação, é punida por crime de desobediência qualificada, com pena de prisão até 3 anos.*

2- *Quem, após notificação prevista no n.º 1 do artigo 18.º:*

a) *Não apresentar a declaração devida nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º ou dos n.ºs 3 e 4 do artigo 14.º; ou*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

b) Omitir das declarações apresentadas, com a intenção de as ocultar:

i. Os elementos patrimoniais constantes do n.º 2 do artigo 13.º; ou

ii. O aumento dos rendimentos, do ativo patrimonial ou da redução do passivo, bem como os factos que os originaram, nos termos do n.º 6 do artigo 14.º, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.

3 – Quando os factos descritos nos n.ºs 1 e 2 não forem acompanhados de qualquer incumprimento declarativo junto da autoridade tributária durante o período do exercício de funções ou até ao termo do prazo previsto no n.º 4 do artigo 14.º, a conduta é punida com pena de multa até 360 dias.

4 – Os acréscimos patrimoniais não justificados apurados ao abrigo do regime fiscal tributário de valor superior a 50 vezes o salário mínimo mensal são tributados, para efeitos de IRS, à taxa de 80%.

Artigo 4.º

Norma revogatória

São revogados os n.ºs 4 a 7 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Artigo 5.º
Entrada em vigor A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.»





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

3. Apreciação

O presente Projeto de Lei visa alterar os artigos 14.º, 16.º e 19.º do Regime do Exercício de Funções por Titulares de Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de junho, alterado pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro, e aditar um artigo sob n.º 18-º-A, para “aperfeiçoar este regime jurídico, de forma a aumentar a sua eficácia”.

Afirmam os autores do Projeto que o legislador já introduziu em 2019 um regime sancionatório exigente para o incumprimento de obrigações declarativas, incluindo a criminalização do seu incumprimento intencional e da ocultação de elementos patrimoniais ou rendimentos, no atual artigo 18.º, o qual já visou ultrapassar a indiscutível inconstitucionalidade das tentativas legislativas anteriores para criminalização do enriquecimento ilícito. Assim, as alterações ora propostas apenas pretendem aumentar a eficácia do regime já existente alargando, por um lado, as obrigações declarativas e, por outro, o âmbito de aplicação do crime de ocultação intencional de enriquecimento à omissão intencional do dever de declarar o facto que originou tais incrementos patrimoniais.

Conforme resulta do disposto no art.º 149.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aprovado pela Lei 21/85, de 30.07, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27.08) compete ao Conselho Superior da Magistratura, entre outros, emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça (al. i) do n.º 1 do citado normativo legal). Em sentido idêntico dispõe o art.º 155.º, al. b), da LOSJ (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na versão mais recente introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 09/09).

A criação ou o alargamento do âmbito da incriminação de um tipo de crime é uma opção de política legislativa, pelo que o Conselho Superior da Magistratura, enquanto





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, e atento o princípio constitucional da separação de poderes, tem vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político, que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo.

Pelo exposto, limitar-nos-emos a tecer algumas considerações que se impõe à luz do ordenamento jurídico-legal e constitucional em vigor e das consequências que decorrerão da implementação das soluções projetadas no Sistema de Justiça.

O Projeto de Lei em análise considerou que o regime consagrado já conseguiu ultrapassar as questões de inconstitucionalidade suscitadas nos Acórdãos n.ºs 179/2012 (publicado in Diário da República n.º 78/2012, Série I de 19-04-2012) e 377/2015 (publicado in Diário da República n.º 156/2015, Série I, 12-08-2015), tendo restringido a iniciativa a alterações pontuais a introduzir no regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, centrando-se na necessidade de reforço da transparência no exercício de funções pelos titulares, a concretizar pelo alargamento das obrigações declarativas e do âmbito de aplicação do crime de ocultação intencional de enriquecimento à omissão intencional do dever de declarar o facto que originou tais incrementos patrimoniais.

Assim, das obrigações declarativas previstas no Capítulo III da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, passa a constar quanto ao dever de **“atualização da declaração”** previsto no artigo 14.º a obrigação de *“indicar os factos que originaram o aumento dos rendimentos, do ativo patrimonial ou da redução do passivo de valor superior a 50 vezes o salário mínimo nacional em vigor à data da declaração”* (n.º 6, do artigo 14.º do Projeto de Lei).





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

As obrigações declarativas já consagradas ganham, deste modo, maior amplitude somando-se à obrigação de declaração o dever de indicação dos factos que originaram incremento de património ou de rendimento e diminuição do passivo relevante.

Este alargamento das obrigações declarativas está em consonância com as razões constantes da exposição de motivos e não suscita dúvidas de interpretação. O mesmo já não sucede quanto aos termos do alargamento do âmbito de criminalização da omissão das obrigações previstas.

No Projeto de Lei em análise, relativamente ao regime das “ofertas institucionais e hospitalidades” previsto no artigo 16.º, prevê-se a introdução de um número 9, o qual dispõe: *“O incumprimento do disposto nos n.ºs 1, 2 e 6 com intenção de apropriação de vantagem indevida é punido nos termos do crime de recebimento indevido de vantagem”*. O que significará que o incumprimento da obrigação de apresentar as ofertas de bens materiais ou de serviços de valor estimado superior a 150 (euro), recebidas no âmbito do exercício de cargo ou função, ao organismo definido no respetivo Código de Conduta (n.º 1); ou de comunicar para efeitos de registo as várias ofertas de bens materiais que perfaçam esse valor da mesma entidade (n.º 2); ou da verificação dos pressupostos que permitem a aceitação de convites de entidades privadas até ao valor máximo, estimado, de 150 (euro), designadamente de serem compatíveis com a natureza institucional ou com a relevância de representação própria do cargo; ou configurem uma conduta socialmente adequada e conforme aos usos e costumes, *“é punido nos termos do crime de recebimento indevido de vantagem”*. Ora esta remissão é suscetível de levantar dúvidas quanto ao seu sentido, alcance e campo de aplicação. Pretende o legislador “instruir” o aplicador da Lei que estes factos são subsumíveis ao tipo de crime previsto e punido pelo artigo 372.º do Código Penal? ou pretende criar um novo tipo de crime em que a pena aplicável é a prevista para este crime? A realidade descrita não será já necessariamente subsumível ao crime de





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

recebimento indevido de vantagem? A ser assim, o que vem esta norma acrescentar ao atual quadro legal? Fará sentido o legislador numa espécie de interpretação autêntica condicionar os poderes de interpretação e subsunção do aplicador da lei? A existir um novo tipo de crime há concurso aparente?

São muitas as dúvidas que a redação da alteração proposta levanta, não se descortinando uma real vantagem na introdução deste preceito nem necessidade na remissão para o crime de recebimento indevido de vantagem.

Para alargamento do crime de ocultação intencional de enriquecimento à omissão intencional do dever de declarar o facto que originou tais incrementos patrimoniais e para agravar a punição desta conduta, prevê-se o aditamento ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos do artigo 18.º-A. Esta norma mantém, sob o número 1, o crime de desobediência qualificada, nos termos atualmente previstos no artigo 18.º, n.º 4 da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, punindo com pena de prisão até 3 anos, *“a não apresentação intencional das declarações previstas nos artigos 13.º e 14.º, após notificação, ...”*.

O número 2 do artigo 18.º-A, que o Projeto de Lei em apreço pretende introduzir, prevê uma forma agravada deste tipo de crime para: *“Quem, após notificação prevista no n.º 1 do artigo 18.º:*

a) Não apresentar a declaração devida nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º ou dos n.ºs 3 e 4 do artigo 14.º; ou

b) Omitir das declarações apresentadas, com a intenção de as ocultar:

i. Os elementos patrimoniais constantes do n.º 2 do artigo 13.º; ou

ii. O aumento dos rendimentos, do ativo patrimonial ou da redução do passivo, bem como os factos que os originaram, nos termos do n.º 6 do artigo 14.º,

é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos”.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Da análise do n.ºs 1 e 2, da forma como estão redigidos constata-se que há sobreposição do campo de aplicação dos tipos legais de crime previstos. Na verdade, o n.º 1 do artigo 18.º-A (que corresponde ao atual número 4 do artigo 18.º) já pune “*a não apresentação intencional das declarações previstas nos artigos 13.º e 14.º*”, abrangendo a conduta típica todas as declarações aí previstas sem qualquer distinção. Ora, deste modo, a conduta típica prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 18.º-A, do Projeto de Lei, já é subsumível ao crime de desobediência qualificada do n.º 1, o que é incompatível com o princípio da necessidade da incriminação e incompreensível em termos de agravação da pena aplicável às situações em concreto agora discriminadas. De facto, de acordo com a proposta em análise, quem, no decurso do exercício de funções, após notificação, não apresentar nova declaração no prazo de 30 dias, sempre que se verifique uma alteração patrimonial efetiva que altere o valor declarado referente a alguma das alíneas do n.º 2 do artigo anterior em montante superior a 50 salários mínimos mensais; ou não apresentar a declaração devida no final do mandato que reflita a evolução patrimonial que tenha ocorrido durante o mesmo; ou não apresentar a declaração final atualizada que os titulares do dever de apresentação das declarações devem, três anos após o fim do exercício do cargo ou função que lhe deu origem, “**é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos**”. A redação do preceito é na alternativa o que significa que o tipo agravado é preenchido apenas com a ação de não apresentação das declarações especificamente previstas sem necessidade de verificação cumulativa de quaisquer outros requisitos, designadamente da omissão com intenção de ocultar, prevista apenas prevista nas situações descritas na alínea b) deste preceito.

Afigura-se-nos indispensável clarificar qual o âmbito e alcance pretendido com esta incriminação e, pretendendo manter-se o tipo agravado fundamentar a ratio das maiores e mais elevadas necessidades de prevenção e do acentuado desvalor da atitude do agente no caso da “declaração devida nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 14.º ou dos n.ºs





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

3 e 4 do artigo 14.º” de molde a justificar a intervenção do direito penal em termos mais gravosos, considerando que o bem jurídico protegido está definido pela exigência de maior transparência da situação patrimonial e de fiscalização da riqueza, inerentes ao exercício de altas funções públicas.

O objeto do comportamento proibido e punido é a omissão de declaração e justificação de aquisição de riqueza, deste modo é concretizado a tipicidade da conduta.

Todavia, a criminalização da ocultação intencional de riqueza poderá, ainda, suscitar dúvidas de constitucionalidade por permanecer o risco de violação da presunção da inocência do arguido se se extrair qualquer consequência probatória do direito ao silêncio, impondo-se que a prova a cargo do Ministério Público vá além deste. Sendo a intenção de ocultação de riqueza elemento típico constitutivo do crime a prova será a cargo do Ministério Público e terá de assentar e respeitar os princípios referentes aos meios de prova previstos nos artigos 124.º a 170.º do Código de Processo Penal.

A possibilidade de subsunção das condutas descritas a mais do que um tipo de ilícito crime poderá também gerar dúvidas na interpretação e aplicação da Lei sendo importante ficar bem explícito o bem jurídico protegido e o âmbito de aplicação de cada tipo de crime, de modo a ficar claro se estamos perante concurso real sendo punida a pluralidade de crimes ou se existirá um concurso aparente, em que a aplicação desta norma importa a exclusão de aplicação das outras, na observância das regras da especialidade, da consumpção, da subsidiariedade.

Reconhecendo que a presente iniciativa legislativa tem o mérito de trazer de novo à discussão a problemática da criminalização do enriquecimento injustificado e da ocultação de riqueza enriquecimento ilícito/injustificado e da sua criminalização, ao mesmo tempo que desperta para a necessidade de o legislador fortalecer o combate ao fenómeno da corrupção e criminalidade conexas, não podemos, contudo, deixar de





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

partilhar estas reflexões face ao muito que já se debateu sobre esta matéria e a necessidade de ultrapassar as questões de (in)constitucionalidade já julgadas pelo Tribunal Constitucional.

*

4. Conclusão:

O projeto legislativo em causa dá corpo a legítimas opções de política legislativa, sobre as quais não compete ao CSM pronunciar-se.

Nas matérias que respeitam à administração da justiça, o CSM apresenta apenas as observações supra exaradas.

De todo o modo, coloca-se à superior consideração de Vossa Excelência a ponderação dos comentários e sugestões acima expedidos

Lisboa, 07 de Junho de 2021



**Ana Sofia
Bastos
Wengorovius**
Adjunta | DPO

Assinado de forma digital por Ana Sofia
Bastos Wengorovius
edeb9dfc9571bd28badf387ee5ebb3fee36d52a
Dados: 2021.06.07 16:07:12



| 12 / 12