



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

<b>DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES</b>	
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados	
CTED	
N.º Único	679232
Entrada/Série n.º	163
Data	14 / 06 / 2021

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

<b>V/ Referência:</b>	<b>V/ Data:</b>	<b>N/ Referência:</b>	<b>Ofício n.º</b>	<b>Data:</b>
Email	21-05-2021	2021/GAVPM/1725	2021/OFC/03511	14-06-2021

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 843/XIV/2ª (PAN)**

No seguimento do email 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  
78c9a8b490f6f5bce4de3fdd604417ebcab683e  
Dados: 2021.06.14 11:23:39





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

ASSUNTO:

Projeto de Lei n.º 843/XIV/2ª (PAN) – Alarga as obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e cria o crime de ocultação intencional de enriquecimento, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho

2021/GAVPM/1725

08.06.21

## 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 o alargamento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e a criação do crime de ocultação intencional de enriquecimento, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho.

Sendo esta uma matéria, designadamente a criação de um crime de ocultação intencional de património, já antiga e amplamente debatida, cumpre observar que o





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

CSM emitiu parecer sobre idêntica matéria no âmbito de vários projetos de Lei, designadamente, no âmbito dos Projetos de Lei n.ºs 494/XI/2.<sup>a</sup> (PCP); 4/XII/1.<sup>a</sup> (BE); 5/XII/1.<sup>a</sup> (BE); 11/XII/1.<sup>a</sup> (PCP); 72/XII/1.<sup>a</sup> (PSD/CDS-PP); 766/XII/4.<sup>a</sup> (BE); 782/XII/4.<sup>a</sup> (PCP); 798/XII/4.<sup>a</sup> (PSD/CDS-PP); 798/XIV/2.<sup>a</sup> (PCP); 807/XIV/2.<sup>a</sup> (CH), 805/XIV/2.<sup>a</sup> (BE) e 816/XIV/2.<sup>a</sup> (PS).

\*

## **2. Finalidade:**

Com a presente iniciativa legislativa pretende-se “*reforçar a proteção do bem jurídico transparência sem violar a Constituição*”, alargando as obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos e criando a criminalização do incremento significativo de património de um titular de cargo político e de alto cargo público.

Como se explicita na exposição de motivos deste Projeto de Lei: «*No entender do PAN, uma das medidas relevantes para o combate à corrupção passa pela criminalização do incremento significativo de património de um titular de cargo político e de alto cargo público que não pode ser por si razoavelmente identificado. De resto, tal medida é exigida ao nosso país por força do disposto no artigo 20.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 9 de dezembro de 2003 e ratificada por Portugal por via da Resolução da Assembleia da República n.º 45/2007, de 21 de setembro, que dispõe que “sem prejuízo da sua Constituição e dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico, cada Estado-Parte deverá considerar a adoção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infração penal, quando praticado intencionalmente, o enriquecimento ilícito, isto é, o aumento significativo do património de um agente público para o qual não consegue apresentar uma justificação razoável face ao seu rendimento legítimo” (...)*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*O presente projeto de lei surge porque o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, apesar de prever a punição fiscal dos acréscimos patrimoniais injustificados, tem-se mostrado ineficaz nos objetivos almejados, uma vez que não estabelece a obrigação de identificação dos factos geradores dos acrescentos relevantes de rendimentos e património ou da diminuição do passivo durante ou após o exercício do cargo e apenas exige a comunicação (e não a declaração) das ofertas de bens, serviços ou outras liberalidades de elevado valor económico. Acresce referir a punição prevista no artigo 18.º, n.º 6, para as situações de omissão de declaração de elementos patrimoniais ou rendimentos de menção obrigatória, se apresenta como ineficaz para a maioria das situações que visa abarcar – já que dificilmente a deteção da eventual responsabilidade criminal estará dentro do prazo de prescrição –, o mesmo sucedendo quanto ao crime de desobediência qualificada, previsto no artigo 18.º, n.º 4, que ao fazer depender a punição da notificação da entidade fiscalizadora dificilmente abarcará as situações que envolvam titulares de cargos políticos e altos cargos públicos no exercício do cargo. O presente projeto de lei, de forma responsável e procurando reforçar a proteção do bem jurídico transparência sem violar a Constituição, propõe, por um lado, o alargamento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, passando a exigir que quando estes abandonem o seu cargo ou sejam reconduzidos no cargo passem a ter de declarar as promessas de vantagens patrimoniais futuras que possam alterar os valores declarados em montante superior a 50 vezes o salário mínimo mensal (cuja causa de aquisição ocorra entre a data de início do exercício das respetivas funções e os três anos após o seu termo) e a ter de indicar os factos geradores das alterações que deram origem ao aumento dos rendimentos ou do ativo patrimonial, à redução do passivo ou à promessa de vantagens patrimoniais futuras. Por*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*outro lado, propõe-se uma tipificação penal autónoma da omissão de entrega de declaração ou de ocultação de rendimentos e património e a melhoria do respectivo quadro legal (nomeadamente, com a eliminação da dependência de punição da notificação, conforme actualmente consta do artigo 18.º, n.º 4), prevendo-se ainda a criação do crime de ocultação intencional de enriquecimento, que pune com pena de prisão até 5 anos os casos em que haja a omissão intencional da menção ou fundamentação aos elementos patrimoniais, rendimentos ou promessas de vantagens patrimoniais futuras cuja declaração fosse exigida por lei e o valor seja superior a 50 vezes o salário mínimo mensal, e passando-se a punir com pena de prisão até 5 anos a ocultação intencional das ofertas de bens materiais ou serviços quando o seu valor for superior a 50 vezes o salário mínimo mensal. Finalmente, o PAN propõe que os acréscimos patrimoniais não justificados apurados ao abrigo do regime fiscal tributário, de valor superior a 50 salários mínimos mensais, passem a ser tributados, para efeitos de IRS, à taxa especial de 100% (e não de 80%, como actualmente), o que assegura a devolução integral do acréscimo patrimonial indevido.”.*

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

“Artigo 1.º

*Objeto*

*A presente lei determina o alargamento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e cria o crime de ocultação intencional de enriquecimento, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, alterada pela Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro.*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

## Artigo 2.º

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

*São alterados os artigos 14.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que passa a ter a seguinte redação:*

### «Artigo 14.º

[...]

*1 - [...].2 - [...]:a)[...];b)[...].3 - [...].4 - [...].5 - [...].*

*6 - Nas declarações previstas no presente artigo deve constar também:*

*a) a descrição de promessas de vantagens patrimoniais futuras que possam alterar os valores declarados, referentes a alguma das alíneas do número 2 do artigo 13.º, em montante superior a 50 vezes o salário mínimo mensal, cuja causa de aquisição ocorra entre a data de início do exercício das respetivas funções e os três anos após o seu termo;*

*b) a indicação dos factos geradores das alterações que deram origem ao aumento dos rendimentos ou do ativo patrimonial, à redução do passivo ou à promessa de vantagens patrimoniais futuras.»*

## 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, com a seguinte redação:*

### «Artigo 18.º-A

*Desobediência qualificada e ocultação intencional de património*

*1- É punida por crime de desobediência qualificada, com pena de prisão até 3 anos, a não apresentação intencional das declarações previstas nos artigos 13º e 14º, após notificação, sem prejuízo do disposto do artigo 18.º.2 –Quem, fora dos casos*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*previstos no número 1, com intenção de ocultar elementos patrimoniais, rendimentos ou promessas de vantagens patrimoniais futuras que estava obrigado a declarar em valor superior a 50 vezes o salário mínimo mensal:*

- a) não apresentar a declaração prevista no artigo 14.º, número 2; ou*
- b) omitir em qualquer das declarações apresentadas a descrição ou justificação daqueles elementos patrimoniais ou rendimentos ou promessas de vantagens patrimoniais futuras nos termos do artigo 14.º, número 6, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.*

*3 – Incorre na pena prevista no número anterior quem, com intenção de ocultação, não apresentar no organismo definido no respetivo Código de Conduta as ofertas de bens materiais ou serviços a que se refere o artigo 16.º, quando o seu valor for superior a 50 vezes o salário mínimo mensal.*

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

*5 – Os acréscimos patrimoniais não justificados apurados ao abrigo do regime fiscal tributário, de valor superior a 50 salários mínimos mensais, são tributados, para efeitos de IRS, à taxa especial de 100%.»*

## *Artigo 4.º*

### *Norma Revogatória*

*São revogados os números 4 a 7 do artigo 18.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na sua redação actual.*

## *Artigo 5.º*

### *Entrada em vigor*

*A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.”*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

\*

### 3. Apreciação

O presente Projeto de Lei visa alterar o 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, para, no dizer dos autores do Projeto, “*de forma responsável e procurando reforçar a proteção do bem jurídico transparência sem violar a Constituição*”, introduzir “*o alargamento das obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, passando a exigir que quando estes abandonem o seu cargo ou sejam reconduzidos no cargo passem a ter de declarar as promessas de vantagens patrimoniais futuras que possam alterar os valores declarados em montante superior a 50 vezes o salário mínimo mensal (...) e a ter de indicar os factos geradores das alterações que deram origem ao aumento dos rendimentos ou do ativo patrimonial, à redução do passivo ou à promessa de vantagens patrimoniais futuras*” e, ainda, para tipificar de forma autónoma a omissão de entrega de declaração ou de ocultação de rendimentos e património.

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.

Assim, limitar-nos-emos a tecer algumas considerações ponderadas 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 presente Projeto de Lei é muito similar ao proposto no Projeto de Lei n.º 805/XIV/2ª (BE) valendo, por isso, as questões que aí se suscitaram quanto aos obstáculos levantados pelo Tribunal Constitucional 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) sobre os Projetos de Lei aprovados.

Como já se fez menção no parecer emitido sobre o Projeto de Lei n.º 805/XIV/2ª (BE), a declaração de inconstitucionalidade do Tribunal Constitucional assentou em três fundamentos essenciais:

- i) A indefinição do bem jurídico protegido;
- ii) A indeterminação da ação ou omissão concretamente proibida;
- iii) A violação do princípio da presunção de inocência.

O Projeto de Lei em análise, à semelhança do Projeto de Lei n.º 805/XIV/2ª, procura ultrapassar as questões de inconstitucionalidade suscitadas nos citados Acórdãos, tendo restringido a iniciativa a alterações do 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, assegurando a necessidade de reforço da transparência no exercício dessas funções através do alargamento da obrigação de declaração, do alargamento do âmbito da criminalização, em caso de incumprimento desta, e do agravamento da pena quando a omissão da ação prevista vise a ocultação intencional de riqueza.





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Das obrigações declarativas previstas no Capítulo III da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, passa a constar do artigo 14.º, 6, a obrigação da “*descrição de promessa de vantagens patrimoniais futuras que possam alterar os valores declarados, referentes a alguma das alíneas do número 2 do artigo 13.º, em montante superior a 50 vezes o salário mínimo mensal, cuja causa de aquisição ocorra entre a data de início do exercício das respetivas funções e os três anos após o seu termo*” (alínea a); e “*a indicação dos factos geradores das alterações que deram origem ao aumento dos rendimentos ou do ativo patrimonial, à redução do passivo ou à promessa de vantagens patrimoniais futuras.*»” (alínea b).

Acentua-se, assim, a exigência legal no momento da declaração, acrescentando-se à obrigação de declaração o dever de descrição de promessa de vantagens patrimoniais futuras que possam alterar os valores declarados, e o dever de justificar a proveniência, para posteriormente punir criminalmente a omissão desta declaração quando vise a ocultação intencional de riqueza.

A lei tem por destinatários unicamente os titulares de cargos e cargos políticos e altos cargos públicos sujeitos às obrigações declarativas previstas neste diploma legal. Deste modo, só estes podem ser agentes típicos deste crime.

O bem jurídico protegido está definido pelos autores do Projeto de Lei pela exigência de 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 assim, suscitar dúvidas de constitucionalidade se se entender que permanece o risco de violação da presunção da inocência do arguido ao se extrair consequências probatórias do direito ao silêncio, sendo imperioso que a prova a cargo do Ministério Público vá para além deste. Sendo a intenção de ocultação de riqueza elemento típico constitutivo





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

do crime a prova será a cargo do Ministério Público e esta 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 da conduta descrita 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 ser claro se estamos, na situação em concreto, perante concurso real, caso em que será 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 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.





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

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

Lisboa, 08 de Junho de 2021



**Ana Sofia  
Bastos  
Wengorovius**  
*Adjunta | DPO*

Assinado de forma digital por Ana Sofia  
Bastos Wengorovius  
024c34e96ce4c183974611d8e7055a82adb60df0  
Dados: 2021.06.08 14:24:33

