



MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

N.º 680066  
954/1-CACDL6/XU  
29/06/2021

**Projeto de Lei n.º 875/XIV/2.ª (PSD) - Aprova medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira, procedendo à alteração do Código Penal e de legislação conexas.**

### **1- Enquadramento**

A Assembleia da República, através do Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 875/XIV/2.ª (PSD) - *Aprova medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira, procedendo à alteração do Código Penal e de legislação conexas.*

### **2- Contextualização da Proposta de Lei segundo a sua exposição de motivos**

A exposição de motivos da iniciativa legislativa *supra* identificada justifica a sua apresentação, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

*“O combate à corrupção, à criminalidade económico-financeira e à criminalidade conexas impõe uma revisão do Código Penal e legislação penal avulsa que igualmente trata deste tipo de criminalidade.*

*Atenta a complexidade deste tipo de crimes e as dificuldades que, em regra, surgem na sua investigação, impõe-se nova incursão no direito premial, de modo a obter-se mais rapidamente resultados visíveis e a debelar-se de forma mais eficaz este tipo de fenómenos criminosos.*



*Assim, em face da colaboração do agente do crime, e verificados determinados pressupostos, alarga-se o leque de situações em que a pena aplicável poderá ser ou será especialmente atenuada ou mesmo dispensada.*

*Por outro lado, e em simultâneo, impõe-se também o agravamento generalizado das penas aplicáveis a este tipo de criminalidade, atenta a sua enorme gravidade e as suas consequências na vida dos cidadãos, na economia e nas finanças do Estado.*

*Por isso, propõe-se a agravação, em geral, das medidas das penas aplicáveis aos crimes de corrupção, criminalidade económico-financeira e crimes conexos, com especial acuidade para os agentes que, no exercício das suas funções, assumem especiais responsabilidades perante todos os outros, a saber, e nomeadamente, os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Mas não só, também ao nível do comércio internacional, do desporto, das sociedades comerciais e do setor privado. E, como não poderá deixar de ser, prevê-se ainda a agravação das penas aplicáveis ao funcionário agente deste tipo de crime.*

*Por outro lado, determina-se, como pena acessória, a proibição de o titular de cargo político que seja definitivamente condenado pela prática deste tipo de criminalidade ser nomeado ou eleito para aquelas funções, podendo tal inibição chegar aos 12 anos.*

*Agravam-se também, embora de forma menos acentuada, as penas acessórias de proibição do exercício de funções para os funcionários que definitivamente sejam condenados por crimes deste calibre.*

*Ainda no domínio da lei penal, e no âmbito da prescrição do procedimento criminal, a generalidade deste tipo de criminalidade passa a estar sujeita aos prazos mais longos previstos no Código Penal, isto é, em regra, 15 anos.*

*Por outro lado, procede-se à restrição da liberdade condicional, prevista nos artigos 61.º e seguintes do Código Penal.*

*Neste domínio, introduzem-se alterações significativas, desde logo, no que respeita ao momento a partir do qual pode o tribunal de execução de penas colocar o condenado a prisão em liberdade condicional.*



*Assim, faz-se cessar o regime que o acórdão de uniformização de jurisprudência n.º 3/2006 implementou e que prevê a colocação do condenado em liberdade condicional logo que se encontrem cumpridos cinco sextos da pena de prisão superior a 6 anos; faz-se também cessar o dito regime relativamente aos casos de execução sucessiva de várias penas de prisão.*

*Deste modo, acaso o condenado não tenha beneficiado da liberdade de condicional aos dois terços da pena de prisão, o tribunal só o coloca em liberdade condicional quando se encontrarem cumpridos cinco sextos da pena e no mínimo um ano, desde que se mostre preenchido o pressuposto previsto na alínea a) do atual n.º 2 do artigo 61.º do Código Penal.*

*O que significa que o condenado a pena de prisão, acaso não cumpra os pressupostos respetivos, terá de cumprir a totalidade da pena de prisão em que foi condenado.*

*Finalmente, a liberdade condicional passa a ter sempre a duração igual ao tempo de prisão que falte cumprir, seja ela qual for.*

*A presente iniciativa legislativa pretende, também, dar cumprimento às obrigações internacionais do Estado português, quer no seio do Conselho da Europa, quer da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Desde logo, cabe dar cumprimento ao disposto nas alíneas b) e c) do artigo 17.º da Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa e aos relatórios do GRECO de 1 de abril de 2015 e de 13 de abril de 2017, bem como ao relatório do Working Group on Corruption da OCDE de 14 de junho de 2013 e de 5 de novembro de 2015 que insistem na punição dos crimes de corrupção que não sejam cometidos no território nacional. Com efeito, como nota o GRECO, é contraditório que o crime de tráfico de influência cometido fora do território nacional esteja submetido à lei penal portuguesa, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do mesmo Código, mas os crimes de corrupção previstos nos artigos 372.º a 374.º não estejam. Impõe-se, pois, a revisão do artigo 5.º e do n.º 3 do artigo 386.º do Código Penal, no sentido de incluir o agente destes crimes que seja encontrado em*



*Portugal e não possa ser extraditado ou entregue em resultado de execução de mandado de detenção europeu ou de outro instrumento de cooperação internacional que vincule o Estado Português.*

*Também se revê o artigo 386.º do Código Penal com vista a resolver dúvidas instaladas na jurisprudência e na doutrina, que geram margens intoleráveis de incerteza na aplicação da lei penal, para além de atualizar este preceito tendo em consideração a evolução verificada ao nível do setor público empresarial, da justiça militar e do conceito de titular de alto cargo público.*

*Várias instâncias internacionais de avaliação criticaram o direito português por omitir a criminalização de condutas graves no âmbito da corrupção. O presente projeto de lei visa suprir estas lacunas de punibilidade que permanecem no Código Penal. Assim, o projeto criminaliza o tráfico de influência ativo para ato lícito como consta da recomendação iv do GRECO dirigida a Portugal no âmbito do relatório acima referido do III Ciclo de avaliações mútuas sobre a aplicação da Convenção Penal contra a Corrupção, bem como a tentativa do crime previsto na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 335.º do Código Penal nos termos da recomendação do relatório de 7 de agosto de 2013, de avaliação de Portugal no contexto da aplicação da Convenção contra a Corrupção, das Nações Unidas.*

*É igualmente revisto o regime da responsabilidade criminal das pessoas coletivas, nomeadamente o n.º 6 do artigo 11.º; este último nos termos reiteradamente recomendados pelos relatórios do Working Group on Bribery da OCDE sobre a implementação da Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais em Portugal, de 14 de junho de 2013 e de 5 de novembro de 2015, consagrando em seu lugar regras de exoneração e atenuação de responsabilidade das pessoas coletivas e entidades equiparadas fundadas na exigência da satisfação de um programa de cumprimento normativo.*

*A regulação das especialidades do processamento da responsabilidade penal das pessoas coletivas e entidades coletivas exige também que se estabeleçam no seu lugar*



*próprio, isto é, no Código Penal, as consequências da desistência da queixa ou da acusação particular nos casos de responsabilidade cumulativa da pessoa singular e da pessoa coletiva ou entidade equiparada. A solução dada a este problema, que tem atormentado a jurisprudência, passa pela extensão dos efeitos da desistência a todos os arguidos em caso de responsabilidade cumulativa. Esta solução segue a ratio legis do artigo 116.º do Código Penal.”.*

### **3- Análise**

#### **3.1 Apreciação detalhada**

A generalidade das alterações ora propostas assentam, no essencial, nos mesmos critérios e soluções que estão refletidas na Proposta de Lei n. 90/XIV/2.ª (GOV) - Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas, implementando medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção.

Nessa medida, e considerando que tivemos oportunidade de manifestar a nossa posição relativamente à referida iniciativa legislativa, remetemos para o teor do parecer que oportunamente apresentamos, quer quanto aos mecanismos de direito premial, quanto ao conceito de funcionário quer ainda quanto às penas acessórias criadas ou alteradas e ainda ao regime para as pessoas coletivas, bem como a todas as demais matérias que partilham o mesmo objeto.

Nessa medida, cumpre unicamente tomar posição relativamente às matérias que não foram ainda objeto de apreciação nos pareceres já emitidos relativamente a outras iniciativas legislativas do mesmo âmbito.

Seguindo a mesma metodologia, relativamente à agravação da moldura abstrata da pena relativa a diversos crimes que consta do presente Projeto de Lei remetemos para o que tivemos oportunidade de assinalar no âmbito dos pareceres relativos a outras iniciativas legislativas com o mesmo objeto, designadamente no âmbito



do Projeto de Lei n.º 867/XIV/2ª – *Cria o crime de sonegação de proventos e revê as penas aplicáveis em sede de crimes de responsabilidade praticados por titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos*, ou do Projeto de Lei n.º 564/XIV/2.ª (CH) – *Agravamento das molduras penais mínimas e máximas previstas, face aos crimes de corrupção passiva e ativa*.

### **Alterações ao Código Penal**

O presente Projeto de Lei procede à alteração dos artigos 5.º, 11.º, 46.º, 61.º, 63.º, 66.º, 90.º-A, 90.º-B, 90.º-E, 90.º-G, 116.º, 118.º, 335.º, 359.º, 363.º, 372.º, 373.º, 374.º, 374.º-A, 374.º-B, 375.º, 376.º, 377.º, 382.º, 382-A, 383.º e 386.º do Código Penal.

Na redação proposta para o **artigo 5.º** prevê-se a possibilidade de ampliação da aplicação da lei penal portuguesa a factos praticados fora do território nacional que constituam o crime de corrupção. Esta alteração não nos merece qualquer reparo, tratando-se de uma opção que depende unicamente da definição de política criminal da competência da Assembleia da República. A alteração proposta encontra-se, em nossa perspetiva, devidamente justificada na exposição de motivos.

Por outro lado, altera-se igualmente de forma substancial o regime de liberdade condicional, nos termos previstos nos **artigos 61.º e 63.º**, fazendo-se depender a colocação em liberdade condicional, em qualquer caso, da condição de ser fundamentado de esperar que o condenado conduzirá a sua vida de modo socialmente responsável e sem cometer crimes. Por outro lado, aumenta-se dos dois terços para os cinco sextos da pena o período após o qual passa a ser admissível ponderar a aplicação do mecanismo da liberdade condicional.



Estas alterações não dependem de qualquer avaliação de natureza técnica, mas unicamente da definição de uma política criminal justificada pela invocação da ineficácia do regime vigente, ou da necessidade de alteração do regime vigente.

Na exposição de motivos indicam-se os aspetos que serão objeto de alteração, mas não encontramos nesta parte qualquer referência aos problemas que resultam na prática do regime atual, ou na ineficiência dos mecanismos de execução de penas vigentes tendo em conta a finalidade destas. Admitimos que tal justificação possa existir, todavia, desconhecendo tais justificações não estamos em condições de proceder a uma avaliação relativamente às vantagens ou desvantagens das alterações propostas. De ressaltar que tais alterações devem ser ponderadas, de modo a garantir a coerência do sistema de execução de penas na sua globalidade.

As alterações ao tipo legal de crime de tráfico de influência, previsto e punido pelo **artigo 335.º** do Código Penal, por seu lado, merecem a nossa concordância. Com efeito, punindo-se o tráfico de influência “passivo” para ato lícito, não existiria justificação suficientemente densificada para que os agentes ativos do mesmo crime fossem excluídos da punição. A previsão da punição para a conduta destes, autonomizada dos casos em que a influência visa um ato ilícito, com conseqüente valoração diferenciada na moldura penal abstrata aplicável, constitui, em nossa perspetiva, uma solução equilibrada e que permite colmatar lacunas de punibilidade em áreas onde existia necessidade e dignidade penal.

**O artigo 359.º** na redação proposta pretende adaptar o crime de falsidade de depoimento ou declaração previsto para o arguido relativamente a declarações sobre a sua identidade para as situações em que a arguida seja uma pessoa coletiva.



Nesta medida, estabelece um regime onde o representante dessa pessoa coletiva será penalmente responsabilizado pela falta de resposta às perguntas feitas ou a falsidade da mesma em relação aos elementos de identificação "dele", e a pessoa coletiva seria igualmente penalmente responsável pela falta de resposta às perguntas feitas ou a falsidade da mesma em relação aos elementos de identificação "dela".

Compreendemos que se pretenda abranger a responsabilidade penal do representante e da própria pessoa coletiva, existindo efetivamente razões para que tal aconteça.

Sucedede que a formulação adotada poderá, eventualmente, beneficiar de uma adaptação da sua redação.

Verifica-se ainda que o artigo 359.º, na redação proposta, já foi aditado ao elenco de crimes previsto no artigo 11.º do Código Penal, pelo que nesta matéria não existe qualquer reparo.

Por outro lado, considerando que o comportamento típico será sempre executado pelo representante, pessoa singular, deverá partir-se precisamente dessa premissa, o que será mais adequado do que qualquer ficção de atuação imputada abstratamente ao ente coletivo, com as adaptações devidas à possibilidade de responsabilização nos termos do artigo 11.º

Nessa conformidade, sugere-se a seguinte redação:

*3 - No caso da pessoa coletiva ou entidade equiparada arguida em processo penal, incorre na pena de prisão até três anos ou em pena de multa o seu representante por falta de resposta às perguntas feitas ou a falsidade relativamente a declarações sobre a sua identidade pessoal, sendo a pessoa coletiva ou entidade equiparada penalmente responsável pela falta de resposta às perguntas feitas ou a falsidade da mesma relativa à identidade desta.*





Relativamente às alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, cumpre igualmente assinalar que se concorda igualmente com a alteração das referências que ainda se mantinham na lei à «pena maior» e à sua substituição pela referência ao conceito de pena de prisão superior a 3 anos.

#### **4. Conclusão**

O Projeto de Lei ora apreciado, tal como as anteriores iniciativas legislativas para cujo parecer remetemos anteriormente, introduz melhorias no regime jurídico-penal vigente em matéria substantiva. Nessa medida, consideramos que as alterações propostas poderão efetivamente constituir um contributo positivo na eficácia da pretensão punitiva do Estado no âmbito dos crimes relacionados com o fenómeno da corrupção.

Não poderemos todavia deixar de manifestar alguma preocupação pelo facto de a presente proposta incidir quase exclusivamente nos pressupostos em que se fundamenta e desenvolve a responsabilidade criminal, deixando intocado o regime da responsabilidade patrimonial, traduzido no aperfeiçoamento dos mecanismos existentes no ordenamento jurídico em matéria de remoção dos benefícios económicos obtidos.

Com efeito, existem neste momento dificuldades e limitações injustificadas (substantivas e processuais) em matéria de confisco das vantagens e dos benefícios económicos obtidos com a prática do crime, que importaria corrigir urgentemente por via legislativa. Essa intervenção no aperfeiçoamento e adaptação dos mecanismos de confisco do enriquecimento obtido pelos criminosos seria, porventura, mais eficaz e dissuasora no âmbito dos crimes de corrupção e criminalidade conexa do que uma estratégia exclusivamente orientada para responsabilização criminal, designadamente quando focada no aumento das penas – estratégia que todos reconhecerão certamente como ineficaz.



Seria por isso eventualmente adequado que o legislador, entre outras alterações a este nível, ponderasse proceder à correção e adaptação dos pressupostos de aplicação das medidas de garantia patrimonial às exigências do confisco das vantagens, abandonando-se a existência de um regime de arresto comum e partilhado para realidades incompatíveis e dogmaticamente autónomas, como seja o pagamento das custas e da indemnização por um lado, e o confisco das vantagens por outro.

Do mesmo modo, existe igualmente necessidade de redesenhar os mecanismos substantivos de confisco, especialmente na Lei 5/2002, de 11 de Janeiro, bem como nos mecanismos de perda não baseados numa condenação.

Todavia, não poderemos deixar de assinalar, em conclusão, que as alterações constantes do presente Projeto de Lei são globalmente positivas, merecendo por isso a nossa concordância, com as anotações e ressalvas anteriormente assinaladas e com a remissão que fazemos igualmente para os pareceres às iniciativas legislativas supra identificadas.

\*

É este o parecer do CSMP.

Lisboa, 24 de Junho de 2021