

NU: 680637

Ref: 1106/1ª CAEDLG

02/07/21



CONSELHO DE  
**PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO**

## PARECER

Assunto: - **Projeto de Lei n.º 866/XIV/2.ª (CDS-PP)**: Criação do Regime de Proteção do Denunciante;  
- **Projeto de Lei n.º 868/XIV/2.ª (CDS-PP)**: Criação do Estatuto do Arrependido;  
- **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;  
- **Projeto de Lei n.º 876/XIV/2.ª (PSD)**: Trigésima oitava alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro; e  
- **Projeto de Lei n.º 879/XIV/2.ª (PAN)**: Aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante.

I

A **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República** solicitou ao Conselho de Prevenção da Corrupção (doravante CPC) parecer sobre os projetos de lei supra identificados.

As matérias vertidas naqueles projetos, sendo variadas e que vão desde a criação de dois estatutos novos [o relativo ao “denunciante” (projeto de lei n.º 866/XIV/2.ª do CDS-PP e projeto de lei n.º 879/XIV/2.ª do PAN) e o referente ao “arrependido” (projeto de lei n.º 868/XIV/2.ª do CDS-PP)] a alterações quer ao Código Penal (projeto de lei n.º 875/XIV/2.ª do PSD) quer ao Código do Processo Penal (projeto de lei n.º 876/XIV/2.ª do PSD), apresentam como denominador comum a esfera jurídico-criminal.

II

Relativamente ao “Regime de Proteção do denunciante” (como é designado no projeto de lei apresentado pelo CDS-PP) ou “Estatuto de Proteção do denunciante”<sup>1</sup> (como é chamado no projeto de lei da autoria do PAN), os documentos *sub judice* destacam, por um lado, um dos maiores desafios com que a justiça portuguesa se depara no combate à corrupção e à criminalidade altamente organizada, bem assim a sua maior desacreditação e dificuldade em ser efetiva decorrentes de obstáculos de várias ordens, visíveis na “*inexistência de recursos humanos e técnicos que assegurem uma investigação criminal capaz*” e na “*ausência de*

<sup>1</sup> Ou, mediante recurso a um estrangeirismo frequentemente empregue, do *whistleblower*.



*instrumentos que permitam, de forma fácil e segura, a prova dos factos” (vide primeiro e segundo parágrafos do projeto de lei n.º 866/XIV/2.ª do CDS-PP), por outro lado, enfatizam o “papel fundamental” dos denunciantes no “exercício de um direito e de um dever cívico (...) designadamente mediante a exposição de casos de corrupção” (vide primeiro parágrafo do projeto de lei n.º 879/XIV/2.ª do PAN). Aquele projeto apela ainda à urgência da criação do regime de proteção do denunciante, ao passo que este último invoca “o potencial de salvaguarda do interesse público e do erário público que as denúncias por parte da figura do denunciante podem ter”.*

A figura do denunciante é tratada na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, que aprovou medidas de combate à corrupção e procedeu à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, cujo artigo 4.º confere algumas garantias e alguns direitos aos denunciantes que sejam “trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado” e “que denunciem o cometimento de infracções de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas”.

O instituto do denunciante também é abordado na Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, “relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União”, destinada aos Estados membros (artigo 29.º) e com prazo de transposição e implementação até 17 de dezembro de 2021 (artigo 25.º, n.º 1)<sup>2</sup>.

Nos seus considerandos, a mesma começa por aludir às “pessoas que trabalham numa organização pública ou privada ou que com ela estão em contacto no contexto de atividades profissionais”, as quais “são frequentemente as primeiras a ter conhecimento de ameaças ou de situações lesivas do interesse público que surgem nesse contexto”, mais acrescentando que “Ao denunciar violações do direito da União lesivas do interesse público, essas pessoas agem como denunciantes, desempenhando assim um papel essencial na descoberta e prevenção dessas violações, bem como na salvaguarda do bem-estar da sociedade”.

<sup>2</sup> Sem embargo da derrogação prevista no n.º 2 do artigo 25.º (o qual prevê o dia 17 de dezembro de 2023 como data limite para os Estados membros colocarem em vigor, relativamente às entidades do setor privado com 50 a 249 trabalhadores, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas para dar cumprimento à obrigação de criar canais de denúncia interna ao abrigo do artigo 8.º, n.º 3, da mesma diretiva).



A diretiva em causa contém (cfr. artigo 5.º) várias definições, incluindo a definição de denunciante: “*uma pessoa singular que comunique ou divulgue publicamente informações sobre violações, obtidas no âmbito das suas atividades profissionais;*” [cfr. alínea 7) do mencionado artigo 5.º].

Ainda a propósito da Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, a mesma identifica, no respetivo “*âmbito de aplicação material*” (cfr. artigo 2.º), os domínios de ação da UE cujas as violações estão abrangidas pela proteção das pessoas que as denunciem (v.g. contratação pública, proteção do ambiente, defesa do consumidor, mas também violações lesivas dos interesses financeiros da União e violações relacionadas com o mercado interno europeu, incluindo às regras da concorrência e dos auxílios de Estado).

Diferentemente da suprarreferida Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, a Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro, aplica-se a denunciante que trabalhem no setor público ou no setor privado (portanto, trabalhadores assalariados), mas também aos trabalhadores independentes ou não assalariados (cfr. artigo 4.º).

É também neste contexto que surgem os projetos de lei n.º 866/XIV/2.ª, do CDS-PP, e 879/XIV/2ª, do PAN. Este último, além de aprovar “*o estatuto de proteção do denunciante*”, pretende ainda proceder à transposição para a ordem jurídica interna portuguesa da Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro. Já o projeto do CDS-PP, embora não aludindo à transposição daquela diretiva comunitária, não deixa de lhe fazer menção, num parágrafo – o penúltimo a anteceder o articulado – onde reafirma a urgência da necessidade em aprovar o regime jurídico da proteção dos denunciante; além disso, em várias disposições são visíveis inspirações oriundas da diretiva europeia (v. g. artigo 2.º do projeto do CDS-PP).

### III

Ademais, o projeto de lei n.º 868/XIV/2.ª do CDS-PP cria o Estatuto do Arrependido, inspirado igualmente no combate à corrupção e à criminalidade altamente organizada como um dos maiores desafios da justiça portuguesa, bem assim no contributo de tal “ferramenta”, expressão do chamado “Direito Premial”, na repressão daquela criminalidade e na descoberta da verdade.



É no âmbito do Estatuto do Arrependido que se encontra o chamado “*arguido colaborador*” (artigo 1.º), figura aplicável aos crimes identificados no artigo 2.º, entre os quais a corrupção, o tráfico de influência, a participação económica em negócio, o qual aproveita dos direitos previstos no n.º 4 do artigo 3.º e dos benefícios premiais constantes do artigo 6.º do projeto de lei.

#### IV

Por outro lado, também estão em causa alterações quer ao Código Penal quer ao Código de Processo Penal (além da decorrente da supramencionada criação do Estatuto do Arrependido).

#### V

Com efeito, o projeto de lei n.º 875/XIV/ 2.ª, do PDS, “*aprova medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira, procedendo à alteração do Código Penal e de legislação conexas*”, onde, invocando a complexidade deste tipo de crimes, bem como as dificuldades que, em regra, surgem na sua investigação, propõe a introdução de medidas resultantes do chamado “direito premial”, de forma “*a obter-se mais rapidamente resultados visíveis e a debelar-se de forma mais eficaz este tipo de fenómenos criminosos*”, quando se verifique a colaboração do agente do crime, alargando-se as situações em que a pena aplicável poderá ser especialmente atenuada ou dispensada.

Diferentemente do projeto de lei n.º 868/XIV/2.ª, do CDS-PP, o projeto de lei n.º 875/XIV/ 2.ª, do PDS, não emprega o termo “arrependido”; no entanto, enfoca a “*colaboração do agente do crime*”, ao mesmo tempo que prevê 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*”.

O projeto de lei n.º 875/XIV/ 2.ª, do PDS, propõe (i) 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 os outros, nomeadamente os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, mas também ao nível do comércio internacional, do desporto, das sociedades comerciais e do setor privado, e aos funcionários agentes deste tipo de crime; propõe também (ii), 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, durante até 12 anos, para aquelas funções, bem assim a proibição do exercício de funções (públicas) para os funcionários que definitivamente sejam condenados por estes crimes; propõe ainda (iii), no âmbito da prescrição do procedimento criminal, que a generalidade deste tipo de criminalidade passe a estar sujeita aos prazos mais longos previstos no Código Penal, isto é, em regra, 15 anos; (iv) bem como que os condenados por este tipo de crimes possam, em determinadas circunstâncias, não beneficiar de liberdade condicional.

O projeto de lei em análise também pretende dar cumprimento a obrigações internacionais do Estado português, designadamente ao nível do Conselho da Europa (e, no seu seio, da Convenção Penal sobre a Corrupção) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (e, no âmbito desta, aos relatórios do GRECO, de 1 de abril de 2015 e de 13 de abril de 2017, bem como o relatório do *Working Group on Corruption*, de 14 de junho de 2013 e de 5 de novembro de 2015, e ainda, tendo em vista a responsabilidade criminal das pessoas coletivas, os relatórios do *Working Group on Bribery* 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).

## VI

Ainda no contexto de combate à corrupção, à criminalidade económico-financeira e criminalidade conexas, encontra-se o projeto de lei n.º 876/XIV/2.ª, PSD, o qual consubstancia “a trigésima oitava alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro”, a qual tem em vista a celeridade processual e a redução dos chamados “megaprocessos”.

Invocando as dificuldades sentidas aquando do inquérito e ao nível da investigação daqueles crimes, com os inerentes atrasos processuais, o projeto pretende (i) simplificar procedimentos através da utilização dos meios tecnológicos e informáticos hoje disponíveis, nomeadamente ao nível das comunicações entre serviços da justiça, autoridades judiciais e órgãos de polícia criminal, proposta em diversas normas do Código de Processo Penal, designadamente o artigo 111.º; bem como (ii) simplificar procedimentos de cartas precatórias e rogatórias, passando os depoimentos a ser prestados através de meios telemáticos, com as diligências a serem presididas pela entidade deprecante ou rogadora; (iii) sem embargo da



obrigatoriedade da sua documentação em registo áudio ou audiovisual, sob pena de nulidade, quer na fase de inquérito quer na fase de instrução.

Em relação aos “megaprocessos”, o projeto em análise visa evitá-los sempre que possível, o que passará pela não determinação da conexão de processos “*quando seja de prever que os prazos consignados na lei para a duração do inquérito ou da instrução não poderão ser cumpridos ou que, por via da conexão, ocorrerá o retardamento excessivo dessas fases processuais ou da audiência de julgamento*”, bem como pela ampliação das situações em que se possa, ou deva, proceder à separação do processos “*quando se percebe que a manutenção da conexão poderá pôr em risco a realização da justiça em tempo útil ou quando os prazos de duração máxima das várias fases processuais não poderão ser cumpridos ou serão excessivamente retardados*”.

A aplicação do instituto da suspensão provisória do processo, aquando do inquérito e da instrução, no âmbito de processos onde esteja em causa os crimes de corrupção, criminalidade económico-financeira e criminalidade conexa, também são objeto de propostas de alterações legislativas.

O (i) momento de apresentação da contestação e do rol de testemunhas, bem como de outras provas, pelo arguido, tal como (ii) o domínio dos recursos e (iii) as especialidades processuais da responsabilidade criminal das pessoas coletivas também merecem atenção no o projeto de lei n.º 876/XIV/2.ª, PSD.

## VII

Estamos, assim e em suma, diante de cinco projetos de lei (dois do Grupo Parlamentar do CDP-PP, outros tantos do Grupo Parlamentar do PSD e um do Grupo Parlamentar do PAN) cujo denominador comum é a matéria criminal, ainda que abrangendo objetos bem distintos, como sejam os estatutos do denunciante e do arrependido, figuras não coincidentes, e alterações quer ao Código Penal quer ao Código de Processo Penal, aqui com modificações que têm por escopo os crimes de corrupção, de recebimento ou oferta indevidos de vantagem e criminalidade económico-financeira, ao passo que outras alterações apresentam um cariz geral.



### VIII

Em relação (i) ao projeto de lei n.º 866/XIV/2.ª, do CDS-PP, que visa a criação do Regime de Proteção do Denunciante, (ii) ao projeto de lei n.º 868/XIV/2.ª, do CDS-PP, alusivo à criação do Estatuto do Arrependido, (iii) ao projeto de lei n.º 875/XIV/ 2.ª, do PDS, que aprova medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira, procedendo à alteração do Código Penal e de legislação conexa, (iv) ao projeto de lei n.º 876/XIV/2.ª, do PSD, que aprova a Trigésima oitava alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, e (v) ao projeto de lei n.º 879/XIV/2.ª, do PAN, que aprova o Estatuto de Proteção do Denunciante, a posição do CPC é a seguinte:

- O CPC é favorável a todas as medidas, designadamente de natureza legislativa, que promovam os valores da integridade e da transparência;

- O CPC é favorável a todas as medidas, designadamente de natureza legislativa, que sobretudo previnam, mas também às que reprimam, o crime de corrupção e outra criminalidade económico-financeira, pressupondo que as mesmas respeitem os direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição da República Portuguesa, como sejam:

(i) a presunção de inocência do arguido até ao trânsito em julgado da decisão condenatória;

(ii) o princípio *in dubio pro reu*, o direito do arguido ao silêncio e a proibição da autoincriminação (decorrências, aliás, dos princípios da subsidiariedade do sistema penal e da intervenção mínima do Direito Penal);

(iii) a justa e equitativa distribuição do ónus da prova dos factos que inculquem responsabilidade criminal, nomeadamente o dever que incide sobre o acusador de provar os factos constitutivos da responsabilidade criminal (e não o alegado agente do crime a ter de demonstrar a sua inocência);

(iv) o princípio da proporcionalidade (ou da proibição do excesso); e

(v) a proteção de dados de acordo com as normas em vigor, designadamente o Regulamento Europeu de Proteção de Dados, bem assim a reserva da privacidade dos arguidos em tais processos.

- Na sequência da jurisprudência do Tribunal Constitucional explanada nos acórdãos 179/2012 e 377/2015 e de acordo com os princípios enformadores do Direito Penal, o CPC exprime a necessidade de nas novas incriminações que o legislador pretenda criar:

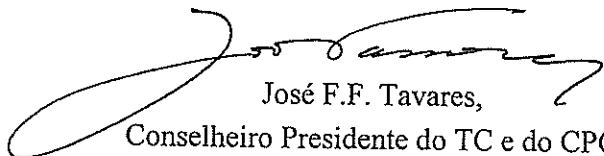



(i) inexistirem ilicitudes presumidas, devendo o fundamento da punição assentar na prova efetiva de violação de deveres de sujeição à fiscalização, por parte dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos ou equiparados, subjacente às obrigações declarativas próprias do exercício destes cargos;

(ii) o concreto bem jurídico tutelado, por ser penalmente relevante, estar devidamente determinado ou definido.

Tendo em conta o teor dos projetos de lei em apreço, afigura-se-nos serem respeitados os postulados mencionados supra, pelo que o CPC emite o seu parecer favorável.

Lisboa, 2 de julho de 2021

  
José F.F. Tavares,  
Conselheiro Presidente do TC e do CPC

  
Paulo Nogueira Costa,  
Diretor Geral do TC e Secretário Geral do CPC

António Manuel Pinto Ferreira dos Santos,  
Inspetor-Geral de Finanças

João Rolo,  
Secretário-Geral do Ministério da Economia

Orlando Romano,  
Procurador-Geral Adjunto

Pedro Tenreiro Biscaia,  
Advogado

João Amaral Tomaz,  
Economista