

Projecto de Lei n.º 341/X (Deputados do PS)

Aprova Alterações ao Código Penal e a Legislação Penal Avulsa sobre Prevenção e Repressão da Corrupção

Exposição de motivos

A corrupção corrói os alicerces de um Estado de Direito Democrático, fragiliza as estruturas da República, baseada na dignidade da pessoa humana, pela violação de princípios fundamentais consagrados na Constituição da República: o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei; o princípio da igualdade de oportunidades; o princípio da autonomia intencional do Estado; o princípio da transparência, da isenção e da legalidade de actuação da Administração Pública.

A disseminação da corrupção na sociedade, ao perverter os princípios da transparência, da imparcialidade, da igualdade, da justiça e da boa-fé, que têm de orientar e parametrizar a actuação do titular do cargo político, do cargo público e do funcionário, debilita a confiança do cidadão na “república” e causa insanáveis prejuízos na consciência e exercício da cidadania.

Por isso a luta contra a corrupção é preocupação prioritária e dominante de todos os Estados de Direito Democrático, que devem estar atentos à reacção do cidadão e tomar as medidas legislativas que facilitem a prevenção e permitam a realização da Justiça, pelos Tribunais.

O crime de corrupção tem, na sua tipicidade, diferentes abordagens e, actualmente, ressalta cada vez mais a extrema dificuldade na obtenção da prova, dada a exigência de uma relação entre a solicitação, aceitação ou promessa e a prática de um qualquer acto ou omissão, por parte do funcionário ou do titular de cargo político ou público.

Á dificuldade probatória e à complexidade do crime acresce, com frequência, a existência do pacto do silêncio, o que leva a que a suspeita só surja muito tardiamente, com benefícios, inaceitáveis, para os agentes, uma vez que a prescrição se conta da data da prática do acto.

Não se afigura, também, que exista qualquer razão para distinguir, em sede de tipicidade, a corrupção para acto lícito da corrupção para acto ilícito, designadamente, porque a corrupção para o acto lícito não deixa de provocar, socialmente, um sentimento de apodrecimento da democracia e contamina a própria licitude do acto, convertendo-a numa licitude aparente.

Com a consciência de que o conceito técnico-jurídico de corrupção não coincide com o seu conceito social e tendo presente que a dignidade e transparência do regime democrático devem andar associados a comportamentos isentos, imparciais e transparentes dos seus funcionários, a aceitação e o recebimento de prendas por parte de quem exerce determinadas funções que se prendem com interesse público, – que pela Lei nº 108/2001, de 28 de Novembro, era considerada como corrupção passiva para acto lícito –, é tão grave quanto a corrupção para a prática de acto ilícito, porque ali se revela uma predisposição para a venda da personalidade.

Para esse efeito, são introduzidas as seguintes alterações aos crimes de corrupção, contemplados no Código Penal, na Lei nº100/2003, de 15 de Novembro e na Lei 34/87, de 16 de Julho:

- Á tipicidade do crime de corrupção passiva, associando o comportamento à função do agente e do serviço que presta e não à prática de determinado acto e, também, em consequência, elimina-se o conceito de corrupção passiva para acto lícito, fazendo convergir, nas diversas modalidades, a moldura abstracta da pena;

- Ao conceito de crime de corrupção activa para o fazer corresponder à nova tipicidade dos crimes de corrupção passiva;

- Ao prazo de prescrição do procedimento criminal, definindo no Código Penal o estabelecimentos de um prazo especial de prescrição de 15 anos para os crimes de corrupção ou com pena superior a 10 anos.

Paralelamente a estas alterações que se relacionam com o Código Penal, apresentam-se também outros dispositivos, designadamente:

- Os funcionários públicos que procedam a acções inspectivas e de fiscalização e que no âmbito dessa actividade detectem qualquer prática criminosa ficam obrigados a dar imediato conhecimento desse facto ao Ministério Público, sem aguardar pela elaboração e aprovação do Relatório Final da acção que se encontrem a efectuar. Esta medida justifica-se porque, não raro, embora entre nós vigore o princípio da legalidade, ele é exercido como se do princípio da oportunidade se tratasse. Com efeito, proceder-se às comunicações ao Ministério Público unicamente após a aprovação do Relatório Final pela entidade governamental da tutela pode conduzir a situações de prescrição e de perda da prova que ilibem os autores.

- O alargamento do regime especial de recolha da prova, de quebra de segredo profissional e de perda de bens a favor do Estado consagrado na Lei nº 5/2002, de 11 de Janeiro, a outros crimes, designadamente ao tráfico de influência, à corrupção activa e passiva e à participação económica em negocio, por considerarmos que as razões que justificaram a criação de regime especial para os outros crimes se lhes aplicam igualmente.

- Torna-se extensiva aos titulares de altos cargos públicos o regime aplicado aos titulares de cargos políticos previsto pela Lei nº 34/87, de 16 de Julho.

- Altera-se a Lei 4/83, de 2 de Abril, no sentido de acrescentar aos activos obrigatoriamente descritos nas declarações de controle público de riqueza as contas bancárias à ordem.

- Adita-se à Lei nº4/83, de 2 de Abril a obrigatoriedade da fiscalização aleatória das declarações de controle público da riqueza depositadas no Tribunal Constitucional nos cinco anos subsequentes ao termo do último mandato.

- Adita-se à Lei Geral Tributária a obrigatoriedade de envio ao Ministério Público dos elementos respeitantes às manifestações de fortuna para efeitos de instauração de inquérito e tratando-se de funcionário ou titular de cargo sob tutela de entidade pública, à tutela para averiguações no âmbito da respectiva competência.

- Altera-se o Regime Geral de Inspecção Tributária no sentido de agilizar o apuramento de responsabilidades conexas à prática de crime tributário quando ocorrer a suspensão do processo tributário.

- Introduce-se no presente projecto de Lei um artigo em que se consagram garantias aos funcionários públicos que denunciem os casos de corrupção de que tenham conhecimento no âmbito do desempenho das suas funções ou por causa delas. Não se trata de modo algum de um convite à delação, mas sim de defender aqueles que, ao dar cumprimento ao seu dever de denúncia de crimes, se vejam confrontados com situações de retaliação.

- As instâncias internacionais, designadamente as Nações Unidas procuram cada vez mais, formas de envolvimento da denominada sociedade civil na luta contra o fenómeno da corrupção. Por isso, optamos pela isenção do pagamento de qualquer taxa de justiça concedida às associações sem fins lucrativos cujo objecto preveja o combate à corrupção e se constituam assistentes no exercício do direito que a nossa legislação penal adjectiva confere no artigo 68º, nº1 e) do Código do Processo Penal, bem como no direito a procuradoria condigna. Constituem como que medidas simbólicas, convites dirigidos à sociedade civil para que proceda, conjuntamente com os operadores judiciários ou isoladamente, à defesa da sociedade dos crimes de corrupção. Por outro lado, esta medida está em sintonia com o princípio, consagrado em outro Projecto de Lei que visa criar a Comissão de Prevenção da Corrupção, que tem por objectivo montar a organização e actuação da referida Comissão com o envolvimento e a participação dos cidadãos.

- Finalmente, estatui-se a inserção no relatório do Procurador Geral da República previsto na Lei-quadro da Política Criminal – Lei nº17/2006, de 23 de Março – de uma parte específica relativa aos crimes de corrupção a qual comporta obrigatoriamente o tratamento de 12 itens definidos no presente projecto.

Assim, nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis os Deputados do Partido Socialista abaixo-assinados apresentam o seguinte:

Projecto de Lei n.º 341/X

Aprova Alterações ao Código Penal e a Legislação Penal Avulsa sobre Prevenção e Repressão da Corrupção

Artigo 1º

Alteração do Código Penal

Os artigos 118º, 372º, 373º e 374º do Código Penal, passam a ter a seguinte redacção:

Artigo 118º

(Prazos de Prescrição)

1-[...]

a) 15 anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a 10 anos, bem como nos crimes previstos nos artigos 372º, 373º, 374º, 375º nº1, 377º nº1, 379º nº1, 382º, 383º e 384º do Código Penal, nos crimes previstos nos artigos 16º, 17º e 18º da Lei nº 34/87, de 16 de Julho e ainda no crime de fraude na obtenção de subsidio ou subvenção.

Artigo 372º

(Corrupção passiva para acto determinado)

1- O funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a pratica ou omissão de um qualquer acto ou omissão inerente ao exercício das suas funções ou por estas facilitado, ainda que anterior àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

2 – Se o acto ou omissão forem contrários aos deveres do cargo, o agente é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.

3 – [...].

Artigo 373º

(Corrupção passiva em razão das funções)

1 - Na pena prevista no artigo anterior incorre o funcionário que, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, por causa das suas funções, mas sem que lhe seja devida vantagem patrimonial ou não patrimonial, de pessoa que perante ele tenha tido ou tenha qualquer pretensão dependente do exercício das suas funções públicas.

2 - Excluem-se da previsão do número anterior as vantagens que forem reconhecidas de interesse público, previamente declaradas e autorizadas.

Artigo 374º

[...]

1 – Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao funcionário não seja devida, com os fins e nas circunstâncias indicadas nos artigos 372º e 373º, é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos.

2 - É correspondentemente aplicável o disposto na alínea b) do artº. 364º.

Artigo 2º

Alteração da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril

O artigo 1.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 1.º

[...]

[...]

- a) [...];
- b) A descrição dos elementos do seu activo patrimonial existente em território nacional ou no estrangeiro, ordenada por grandes rubricas, designadamente do património imobiliário, de quotas ou outras partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, bem como carteiras de títulos, contas bancárias a prazo e à ordem, aplicações financeiras equivalentes e direitos de crédito superiores a 50 vezes a retribuição mínima mensal garantida;
- c) [...];
- d) [...].

Artigo 3º

Aditamento à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril

É aditado à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, o artigo 5.º-A, com a seguinte redacção:

Artigo 5.º-A

Fiscalização aleatória

1 - O Ministério Público junto do Tribunal Constitucional procede anualmente à análise de uma amostra aleatória simples com um erro de primeira espécie não superior a 5% das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou da cessação de funções dos respectivos titulares, sem prejuízo de poder, a todo o tempo, analisar quaisquer outras.

2 – Para efeitos da análise referida no número anterior, consideram-se as declarações apresentadas nos últimos cinco anos.

3 – Sempre que a análise recair sobre uma declaração apresentada há mais de um ano, deverá o respectivo declarante apresentar nova declaração actualizada.

Artigo 4º

Registo de Procurações irrevogáveis

É criado, no âmbito da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, o registo central das procurações irrevogáveis, a regulamentar pelo Governo no prazo de 90 dias a contar da data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 5º

Aditamento à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho

É aditado à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, o artigo 3.º-A, com a seguinte redacção:

Artigo 3.º-A

Extensão da aplicação

O regime constante da presente lei é aplicável aos titulares de altos cargos públicos previstos no artigo 3.º da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, na sua actual redacção.

Artigo 6º

Alteração da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho

Os artigos 16º, 17º, 18º e 19.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, passam a ter a seguinte redacção:

Artigo 16º

(Corrupção passiva para acto determinado)

1 - O titular de cargo político ou alto cargo público que, no exercício das suas funções, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática ou omissão de um qualquer acto inerente ao seu cargo ou por este facilitado, ainda que anterior àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de dois a oito anos.

2 - Se o acto ou omissão for contrário aos deveres do cargo, o agente é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos.

3 - [Actual].

Artigo 17º

(Corrupção passiva em razão das funções)

1 - Na pena prevista no artigo anterior incorre o titular de cargo político ou alto cargo público que, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, por causa das suas funções, mas sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, de pessoa que perante ele tenha tido ou tenha qualquer pretensão dependente do exercício das suas funções públicas.

2 - Excluem-se da previsão do número anterior, as vantagens que forem reconhecidas de interesse público, previamente declaradas e autorizadas.

Artigo 18º

[...]

O titular de cargo político ou alto cargo público que, no exercício das suas funções, der ou prometer a funcionário ou a outro titular de cargo político, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou não patrimonial que a estes sejam devidas, com os fins e nas circunstâncias indicadas nos artigos 16º e 17º, será punido, segundo os casos com as penas dos mesmo artigos.

Artigo 19.º

[...]

1 – Eliminar.

2 – Eliminar.

3 - [...].

Artigo 7º

Alteração da Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro

O artigo 36.º do Código de Justiça Militar aprovado pela Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 36.º
Corrupção passiva

1 – Aquele que, integrado ou ao serviço das Forças Armadas ou de outras forças militares, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial ou a sua promessa, para a prática ou omissão de um qualquer acto inerente ao seu cargo ou por este facilitado, ainda que anterior àquela solicitação ou aceitação e de que resulte um perigo para a segurança nacional, é punido com pena de prisão de dois a dez anos.

2 - [...].

3 - [...].

Artigo 8.º
Alteração da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro

O artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 1.º

1. Compete ao Ministério Público e à Polícia Judiciária, através da Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira, realizar, sem prejuízo da competência de outras autoridades, acções de prevenção relativas aos seguintes crimes:

a) Corrupção activa e passiva, tráfico de influência, peculato, participação económica em negócio, enriquecimento ilícito e concussão;

b) [...];

c) [...];

d) Infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática;

e) [...].

2 - [...].

3 - [...].

Artigo 9º

Aditamento à Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro

É aditado o artigo 9.º-A à Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, com a seguinte redacção:

Artigo 9.º-A

Regime aplicável às pessoas colectivas

1 – Pode beneficiar da dispensa ou da atenuação especial da pena e da suspensão provisória do processo, nos termos dos artigos 8.º, 9.º e 9.º-A, a pessoa colectiva ou entidade equiparada, sempre que o agente por via de cuja actuação seja responsável beneficie desse regime, ou ainda quando titular de órgão de administração, pessoa com poder de representação ou poder de decisão em nome da pessoa colectiva ou equiparada:

- a) Auxilie concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis;
- b) Denuncie o crime antes da instauração do processo-crime;
- c) Contribua decisivamente para a descoberta da verdade.

2 – A concordância a que respeita o artigo 9.º, n.º1, alínea a) deve ser dada por titular de órgão de administração, pessoa com poder de representação ou poder de decisão em nome de pessoa colectiva ou equiparada.»

Artigo 10º

Alteração da Lei nº 5/2002, de 11 de Novembro

O artigo 1º da Lei nº 5/2002, de 11 de Novembro, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 1º

1 - [...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

- d) tráfico de influencia;
 - e) corrupção activa e passiva;
 - f) peculato;
 - g) participação económica em negocio;
 - h) [*Actual alínea e*];
 - i) [*Actual alínea f*];
 - l [*Actual alínea g*];
 - l) [*Actual alínea h*];
 - m) [*Actual alínea i*];
 - n) [*Actual alínea j*];
- 2 - O disposto no presente diploma só é aplicável aos crimes previstos nas alíneas l) a n) do número anterior se o crime for praticado de forma organizada.
- 3 - [...].

Artigo 11º

Aditamento à Lei Geral Tributária

È aditado o n.º 10 ao artigo 89.º-A à Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 389/98, de 17 de Dezembro, com a seguinte redacção:

Artigo 89.º-A

[...]

- 1 - [...].
- 2 - [...].
- 3 - [...].
- 4 - [...].
- 5 - [...].
- 6 - [...].
- 7 - [...].
- 8 - [...].
- 9 - [...].

10 – Os elementos respeitantes às manifestações de fortuna, serão enviados ao Ministério Público para instauração de inquérito e, tratando-se de funcionário ou

titular de cargo sob tutela de entidade pública, também à tutela para efeitos de averiguações no âmbito da respectiva competência.»

Artigo 12º

Alteração ao Regime Geral de Infracções Tributárias

O artigo 47.º do regime Geral de Infracções Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 47.º

[...]

1 - [...].

2 – A suspensão prevista no presente artigo aplica-se o regime previsto no artigo 7.º do Código do Processo penal.

3 – Se o Processo Penal Tributário for suspenso, nos termos do número anterior, o processo que deu causa à suspensão será tramitado como processo urgente.»

Artigo 13º

Comunicação ao Ministério Público

Logo que for tomado conhecimento de qualquer crime no âmbito de uma acção inspectiva ou fiscalizadora efectuada por uma entidade de fiscalização e de controlo da Administração Pública deve ser comunicado ao Ministério Público no mais curto prazo, devendo os funcionários praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova.

Artigo 14º

Garantia dos Denunciantes

1 - Os trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado que denunciem o cometimento de infracções de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária, ser prejudicados.

2 - A aplicação de sanção disciplinar aos trabalhadores referidos no número anterior presume-se, até prova em contrário, constituir um acto de retaliação.

3 – Os denunciantes previstos no número um têm direito ao anonimato, excepto para os investigadores, até à dedução de acusação.

4 – Os denunciantes previstos no número um gozam do direito de transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação.

Artigo 15º

Constituição de assistente por associações

1 - A constituição de assistente nos crimes referidos na alínea e) do n.º1 do artigo 68º do Código de Processo Penal por associações sem fins lucrativos cujo objecto principal preveja o combate à corrupção, não está sujeita ao pagamento de qualquer taxa de justiça.

2 - O juiz arbitraré a favor das associações referidas no número anterior procuradoria condigna.

Artigo 16.º

Relatório sobre os crimes de corrupção

O relatório a que se refere o artigo 14.º, n.º 2, da Lei Quadro das Política Criminal, aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, conterá uma parte específica relativa aos crimes de corrupção, da qual constarão obrigatoriamente os seguintes pontos:

a) Mapas estatísticos dos processos distribuídos, arquivados, acusados, pronunciados e não pronunciados, bem como das condenações e absolvições e respectiva pendência em cada uma das fases, incluindo os factos resultantes da aplicação das Leis n.ºs 5/2002, 11 de Janeiro e 11/2004, de 27 de Março, devendo também ser produzida nestes últimos casos mapa estatístico das comunicações à PGR discriminados segundo a norma específica e as entidades que estiveram na sua origem;

b) Áreas de incidência da corrupção activa e passiva;

c) Análise da duração da fase da investigação e exercício da acção penal, instrução e julgamento com especificação das causas;

d) Análise das causas do não exercício da acção penal, das não pronunciadas e das absolvições;

- e) Indicação do valor dos bens apreendidos e dos perdidos a favor do estado;
- f) Principais questões jurisprudenciais e seu tratamento pelo Ministério Público;
- g) Avaliação da coadjuvação dos órgãos de polícia criminal em termos quantitativos e qualitativos;
- h) Apreciação, em termos quantitativos e qualitativos, da colaboração dos organismos e instituições interpelados para disponibilização de peritos;
- i) Referência à cooperação internacional, com especificação do período de tempo necessário à satisfação dos pedidos.
- j) Formação específica dos magistrados, com identificação das entidades formadoras e dos cursos disponibilizados, bem como dos eventuais constrangimentos à sua realização;
- k) Elenco das directivas dadas ao Ministério Público;
- l) Propostas, nomeadamente relativas a meios materiais e humanos do Ministério público e órgãos de polícia criminal e a medidas legislativas, resultantes da análise da prática judiciária.

Os Deputados