

## PARECER

### PROPOSTA DE LEI N.º 90/XIV/2.<sup>a</sup> (GOV) – ALTERA O CÓDIGO PENAL, O CÓDIGO DE PROCESSO PENAL E LEIS CONEXAS, IMPLEMENTANDO MEDIDAS PREVISTAS NA ESTRATÉGIA NACIONAL ANTICORRUPÇÃO

#### PARTE I - CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 5 de maio de 2021, a **Proposta de Lei n.º 90/XIV/2.<sup>a</sup>** – *“Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas, implementando medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento, com exceção do previsto no n.º 3 desse artigo, atendendo a que o Governo não acompanhou esta proposta de lei *“dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação”*.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 6 de maio de 2021, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (comissão competente), com conexão à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, para a emissão do respetivo parecer.

Na reunião da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados de dia 11 de maio de 2021, a Proposta de Lei n.º 90/XIV/2.<sup>a</sup> foi distribuída à ora signatária para elaboração do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

respetivo parecer nas matérias que se inserem no âmbito de competência material da 14.<sup>a</sup> Comissão.

Foi promovida a audição, em 7 de maio de 2021, aos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas.

Foram solicitados pareceres, em 12 de maio de 2021, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, ao Banco de Portugal e à Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, e em 19 de maio de 2021, à Ordem dos Notários.

A discussão na generalidade desta iniciativa já se encontra agendada para o Plenário de 25 de junho de 2021, em conjunto com as Propostas de Lei n.ºs 89/XIV/2 (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais*”, 91/XIV/2 (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*” e 98/XIV/2 (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2019/713, relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário*”.

### **I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Com vista à implementação de medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, esta proposta de lei (PPL), apresentada pelo Governo, pretende proceder, entre outras, à sétima alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que estabelece os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, e à quinquagésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

No que respeita à **Lei dos Crimes de Responsabilidade** (Lei n.º 34/87, de 16 de julho), as alterações propostas resumem-se às seguintes – cfr. artigos 2.º, 3.º e 12.º, n.º 1, da PPL:

- Exclusão dos titulares de altos cargos públicos do âmbito desta lei – cfr. alteração aos artigos 1.º, 16.º, 17.º e 18.º<sup>1</sup>;
- Alteração do regime da dispensa ou atenuação da pena – cfr. alteração ao artigo 19.º-A;
- Alinhamento das molduras penais do crime de participação económica em negócio com o previsto no artigo 377.º do Código Penal, eliminando-se no n.º 1 do artigo 23.º a pena de multa de 50 a 100 dias cumulativa com a pena de prisão e acrescentando-se a possibilidade de pena de prisão até 6 meses em alternativa com a pena de multa que deixa de ter limite mínimo fixado<sup>2</sup> – cfr. alteração ao artigo 23.º;
- Introdução de uma condicionante ao julgamento em separado: este passa só a ser possível se for a requerimento do titular de cargo político – cfr. alteração ao artigo 42.º;
- Consagração da responsabilidade penal das pessoas coletivas e entidades equiparadas – cfr. novo artigo 6.º-A;

---

<sup>1</sup> Note-se que, no n.º 3 do artigo 18.º, se se compreende a eliminação no início da norma dos titulares de altos cargos públicos, uma vez que estes são retirados do âmbito de aplicação desta lei, já não se compreende, de todo, a eliminação da referência aos titulares de altos cargos públicos no segundo segmento da norma – se aí estão contemplados os funcionários e outros titulares de cargos políticos, não se vislumbra a razão não estarem também contemplados os titulares de altos cargos públicos, quanto mais não seja com o ajustamento decorrente da nova classificação no âmbito do Código Penal que os considera “funcionários titulares de altos cargos públicos”.

<sup>2</sup> Esta alteração em concreto, que elimina o limite mínimo da multa hoje fixado em 50 dias, acarreta o seguinte problema: é que se o Código Penal prevê, nas suas regras gerais (artigo 47.º, n.º 1), qual é o limite mínimo da pena de multa, fixando-a em 10 dias, a Lei dos Crimes de Responsabilidade não contém norma idêntica, o que permite fixar uma pena de multa abaixo dos 10 dias, o que constitui não só um desagravamento face ao atualmente previsto nesta lei, como a possibilidade de ser aplicada aos titulares de cargos políticos uma pena de multa menor do que a prevista no Código Penal para os funcionários, o que distorce aquela que é a lógica daquela lei.

## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

- Inclusão da obrigatoriedade de ser decretada, como pena acessória, a incapacidade de o titular de cargo político ser eleito ou nomeado por um período de 2 a 10 anos quando cometer crime previsto nesta lei que seja punido com pena de prisão, mesmo que a pena seja dispensada – cfr. novo artigo 27.º-A. Tal pena acessória não prejudica os efeitos das penas já legalmente previsto para o Presidente da República (cfr. alteração ao artigo 28.º) e para os membros dos órgãos autárquicos (cfr. n.º 2 do novo artigo 27.º-A);
- Alterações sistemáticas: o capítulo I (Dos crimes de responsabilidade de titular de cargo político em geral) passa a integrar os artigos 1.º a 6.º-A e o capítulo III passa a denominar-se “Das penas acessórias e dos efeitos das penas”.

No que concerne às alterações ao **Código Penal**, destacam-se, nas áreas que incidem sobre a competência material da 14.ª Comissão, as seguintes – cfr. artigo 7.º da PPL:

- Quanto ao regime da pena acessória de proibição do exercício de função – cfr. alteração ao artigo 66.º:
  - Extensão do período máximo de duração desta pena acessória de cinco para dez anos;
  - Previsão de que esta pena acessória seja aplicada aos agentes dos crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem ou de corrupção cuja pena tenha sido dispensada.
- No que toca à prescrição do procedimento criminal, é proposta a extensão do prazo de 15 anos nomeadamente aos crimes previstos nos artigos 11.º (prevaricação), 20.º (peculato), no n.º 1 do artigo 23.º (participação económica em negócio), 26.º (abuso de poderes) e 27.º (violação de segredo) da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei n.º 34/87, de 16 de julho);

## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

- Na secção dos crimes de corrupção, são introduzidas, em resumo, as seguintes alterações:
- Incorporação no artigo 374.º-A, relativo à “Agravação”, dos novos n.ºs 5 a 8, que consagram agravação quando os crimes de recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva ou corrupção ativa sejam praticados por funcionário titular de alto cargo público, considerando-se como titulares de alto cargo público o mesmo elenco previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho;
  - No que respeita ao regime da dispensa ou atenuação da pena – cfr. alterações ao artigo 374.º-B:
    - O regime da dispensa de pena deixa de estar restringido pelo “prazo máximo de 30 dias após a prática do ato” para a denúncia do crime;
    - Prevê-se um regime diferente para a corrupção para ato ou omissão ilícitos: nas hipóteses de corrupção para ato ou omissão ilícitos, a dispensa de pena só é admissível se o ato ou omissão contrário aos deveres do cargo não tiver ainda sido praticado; nas restantes hipóteses, pode haver dispensa de pena mesmo que o ato ou omissão não contrário aos deveres do cargo tenha sido praticado ou tenha havido recebimento ou oferta indevidos de vantagem;
    - Caso o agente denuncie o crime em todos os seus contornos antes da instauração do procedimento criminal, a dispensa torna-se obrigatória<sup>3</sup>, havendo sempre intervenção de juiz, de instrução ou de julgamento, na verificação dos seus pressupostos;

---

<sup>3</sup> Importa recordar que na redação originária do artigo 374.º-B, aditado pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, previa-se que a dispensa de pena fosse obrigatória nos casos previstos nesse artigo. Mas esta obrigatoriedade foi eliminada através da Lei n.º 30/2015, de 22 de abril, passando a ser facultativa a dispensa de pena, em cumprimento das Recomendações do GRECO (recomendação v no âmbito do III Ciclo de avaliações mútuas). Ao voltar a prever situações em que é obrigatória a dispensa de pena, esta PPL estará a desrespeitar a recomendação v do GRECO no âmbito do III Ciclo de avaliações mútuas.

## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

- Se o agente colaborar decisivamente para a descoberta da verdade durante a fase de inquérito ou instrução, mesmo que não tenha denunciado o crime antes da instauração do procedimento criminal, a dispensa de pena pode ter lugar caso se verifiquem os pressupostos das alíneas a), b), e c) do n.º 1 do artigo 74.º do Código Penal;
- Se tais pressupostos estiverem verificados, mesmo nos casos em que a dispensa de pena é obrigatória, pode haver lugar ao arquivamento em caso de dispensa de pena, conforme previsto no artigo 280.º do Código de Processo Penal; de contrário, é em julgamento que o arguido deve ser dispensado de pena;
- A dispensa de pena passa igualmente a abranger os crimes que, não sendo cometidos contra bens eminentemente pessoais, sejam efeito dos crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem ou de corrupção, ou que se tenham destinado a continuar ou a ocultar estes crimes ou as vantagens dos mesmos provenientes, desde que o agente os tenha denunciado ou tenha contribuído decisivamente para a sua descoberta;
- A pena é especialmente atenuada se os arguidos colaborarem ativamente na descoberta da verdade até ao encerramento da audiência de julgamento em primeira instância, contribuindo de forma relevante para a prova da sua responsabilidade ou para a prova da responsabilidade de outros.

É proposta a republicação da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei n.º 34/87, de 16 de julho) – cfr. 14.º da PPL.

O Governo propõe que estas alterações entrem em vigor “90 dias após a sua publicação” – cfr. artigo 15.º da PPL.

### **I c) Antecedentes**

No Conselho de Ministros de 5 de dezembro de 2019 foi criado, na dependência direta da Ministra da Justiça, um grupo de trabalho, presidido pela Prof. Dra. Maria João Antunes, para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção com a finalidade de desenvolver os objetivos determinados no Programa de Governo.

A reflexão deste grupo de trabalho resultou na elaboração da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCC) 2020-2024, a qual foi aprovada, na generalidade, em Conselho de Ministros de 3 de setembro de 2020.

A ENCC foi colocada em consulta pública de 7 de setembro a 20 de outubro de 2020, tendo sido recebidos vários contributos de cidadãos, associações cívicas, ordens profissionais, associações sindicais e empresariais, magistrados e advogados.

Em 24 de novembro de 2020 foi realizada uma Conferência de balanço final da ENCC, organizada pelo Ministério da Justiça.

No Conselho de Ministros de 18 de março de 2021 o Governo aprovou a versão final da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, a qual foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, e entrou em vigor dia 7 de abril de 2021.

No Conselho de Ministros de 29 de abril de 2021 foi aprovado o seguinte:

*«2. O Programa do XXII Governo Constitucional assume um esforço determinado e contínuo de prevenção e combate à corrupção, bem como o objetivo de melhorar a qualidade da legislação e a transparência de procedimentos.*

*Nesse sentido, o Conselho de Ministros aprovou um conjunto de diplomas para a prevenção e combate à corrupção:*

*- na generalidade, o decreto-lei que institui o Mecanismo Nacional Anticorrupção, como entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

*O diploma cria ainda o regime geral da prevenção da corrupção, obrigando à adoção de programas de cumprimento normativo (programas de prevenção de riscos, códigos de conduta, canais de denúncia e programas de formação) por parte de entidades privadas e públicas;*

*- a proposta de lei, a submeter à Assembleia da República, que visa adotar um conjunto de medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, designadamente ao nível da dispensa e atenuação da pena e suspensão provisória do processo quanto a crimes de recebimento e oferta indevidos de vantagem e de corrupção, prescrição do procedimento criminal, sanção acessória de suspensão de exercício de funções, conexão de processos penais e acordos sobre a pena aplicável, responsabilidade penal das pessoas coletivas, conceito de funcionário para efeito de lei penal e crimes societários;*

*- a resolução que inicia a implementação do princípio da «pegada legislativa» no âmbito do procedimento legislativo governamental, estabelecendo o registo obrigatório de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção e redação do diploma legal até à sua aprovação final;*

*- duas propostas de lei, a submeter à Assembleia da República, que transpõe para a ordem jurídica interna as seguintes Diretivas da União Europeia:*

*\_ Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Com esta proposta, pretende-se assegurar um nível eficaz e equilibrado de proteção dos denunciantes de violações do direito da União Europeia, através, por um lado, do estabelecimento de canais de denúncia e, por outro, da proibição de qualquer forma de retaliação e da consagração de medidas de proteção e de apoio aos denunciantes;*

*\_ Diretiva (UE) n.º 2019/1153, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais.» (negrito nosso).*

Nesta sequência, o Governo apresentou, em 5 de maio de 2021, na Assembleia da República as seguintes Propostas de Lei:





## Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

- Proposta de Lei n.º 89/XIV/2 (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais*”;
- Proposta de Lei n.º 90/XIV/2 (GOV) - “*Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas, implementando medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção*”;
- Proposta de Lei n.º 91/XIV/2 (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*”.

A discussão na generalidade destas iniciativas, juntamente com a Proposta de Lei n.º 98/XIV/2 (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) 2019/713, relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário*”, já se encontram agendadas para o Plenário de 25 de junho de 2021.

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 90/XIV/2.<sup>a</sup> (GOV), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 90/XIV/2.<sup>a</sup> – “*Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas, implementando medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção*”.
2. Esta iniciativa pretende introduzir um conjunto de alterações a vários diplomas legais com vista à implementação de medidas previstas na Estratégia Nacional



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

---

Anticorrupção 2020-2024, destacando-se, no que à área da competência material da 14.ª Comissão diz respeito, as alterações introduzidas à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que estabelece os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, e ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

3. Face ao exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer que a Proposta de Lei n.º 90/XIV/2.ª (GOV) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 8 de junho de 2021

A Deputada Autora do Parecer

(Sofia Matos)

O Presidente da Comissão

(Jorge Lacão)