



**Ministério Público**  
Procuradoria Geral da República  
Gabinete do Procurador Geral da República

## **Conferência Internacional**

“Compromisso Parlamento no Combate à Corrupção – Direitos,  
Liberdades e Garantias –vs- Combate à Corrupção”

\*

Tema:

**As Obrigações de Criminalização decorrentes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Constituição da República Democrática de Timor-Leste.**

1. Quero antes de mais agradecer à Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Justiça, Administração Pública, Poder Local e Anticorrupção o convite para participar nesta importante Conferência Internacional, o que me deixou imensamente honrado.

Quero ainda saudar todos os presentes e, de modo muito especial, os companheiros de painel, expressando o privilégio que é partilhar esta mesa com a figura de académico insigne que é o Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia.

\*

2. Esta Conferência Internacional versa sobre o tema “Compromisso do Parlamento no Combate à Corrupção”, este fenómeno insidioso para cujo combate o Estado de direito deve efetivamente mobilizar todos os seus meios legítimos.

Com efeito, de um modo geral, os documentos respeitantes à corrupção (sejam eles textos científicos, relatórios ou textos legais) apresentam este fenómeno como sendo dos mais perniciosos e subversivos dos valores do Estado de Direito. Estas palavras que, de tanto repetidas, parecem ter adquirido a vacuidade de um *slogan*, exprimem, contudo, uma cruel verdade. O Estado de Direito assenta no princípio do primado da lei, aspira à justiça social através da criação de condições para o bem-estar material e espiritual de todos os cidadãos, promove a igualdade de oportunidades. Pois bem. A corrupção subverte tudo isso: contamina o sistema administrativo com práticas ilegais, estimula a falta de transparência, sacrifica o bem-geral e a justiça social ao interesse particular. Costuma-se dizer que a corrupção não atinge nenhuma vítima em particular; isto é verdade na exata medida em que as suas vítimas são todos e cada um dos cidadãos. Os efeitos negativos da corrupção podem ter um alcance temporal desmedido; podem afetar gerações. Diga-se o que se disser, a verdade é que nenhum Estado que facilite a “venalidade” e a “negociata” na sua Administração – e para as facilitar basta que não denuncie essas práticas e não as combata eficazmente – se nega a si mesmo e reduz exponencialmente a sua eficácia e a sua capacidade de realização do bem-estar comum.

\*

3. O tema deste painel - “As Obrigações de Criminalização decorrentes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Constituição da República Democrática de Timor-Leste” -, tem como pano de fundo a questão da recepção do direito internacional convencional na ordem jurídica timorense e ainda a questão conexa respeitante à posição do direito internacional convencional na hierarquia das fontes de direito.

Esta constatação justifica que iniciemos por breves notas a respeito dessas questões que, segundo nos parece, servem de horizonte e de referência ao nosso tema.

Para esse efeito, começo por invocar o artigo 9º da Constituição da República, norma que, como o próprio título o indica, serve de *interface* entre o direito internacional e o direito interno.

Ora, quanto ao primeiro núcleo problemático – isto é, o da recepção do direito internacional convencional –, o n.º 2 do citado preceito constitucional é muito claro: as normas das convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem jurídica interna após a sua publicação no Jornal da República. Esta norma contém, como ensina a doutrina, uma cláusula de recepção automática das convenções internacionais no foro interno.

Sucedem, porém, que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – pelo menos no que respeita às incriminações nela propostas – não é, e nem poderia ser, imediatamente aplicável; e, nessa medida, carece de *mediação legislativa* – a qual consiste na aprovação de lei que tipifica criminalmente as condutas indicadas nos artigos 15º a 25º da citada Convenção. É neste sentido que se deve compreender a existência de “*obrigações de criminalização*” de que fala o título deste painel.

Por outro lado, há que ter em conta a correlação que deve ser feita entre o cumprimento das citadas “obrigações de criminalização” e a Constituição da República. O que remete para o mencionado problema de saber qual será, afinal, a posição do direito internacional convencional na hierarquia das fontes, no quadro do direito timorense.

Para a abordagem desta outra questão, é ainda a Constituição da República que constitui o ponto de partida.

Porém, diferentemente do que sucede com a questão atinente à recepção do direito internacional, aquele norma que dissemos constituir o *interface* entre o direito interno e o direito internacional - o citado artigo 9º da Constituição da República - já não é totalmente claro quanto à posição hierárquica do direito internacional face às disposições constitucionais, na medida que não dilucida se o direito internacional, no todo ou parte, tem valor supraconstitucional, constitucional ou infraconstitucional.

E porque a Constituição não deixa e nem poderia deixar este problema em aberto, a solução deve ser encontrada à luz de outras normas constitucionais.

No que se refere ao direito convencional, o problema deve ser visto, desde logo, à luz do que dispõe o artigo 2º, nº 2 da Constituição da República, norma que proclama a força normativa da Constituição sobre todos os atos normativos dos poderes públicos, sob pena destes se considerarem inválidos.

Mas também à luz do artigo 120º, que, por sua vez, afirma a inconstitucionalidade de quaisquer normas que infrinjam o disposto na Constituição e seus princípios.

Estas normas evidenciam que a possibilidade de inconstitucionalidade é extensível às próprias convenções internacionais, devendo, assim, entender-se que a regra é a de que, as mesmas (ou seja, as convenções internacionais) estão subordinadas à Lei Fundamental (a Constituição da República).

No caso concreto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – pelo menos na parte referente às ditas “obrigações de criminalização” - deve entender-se que ela apresenta um conteúdo similar aos atos normativos internos de natureza análoga, “de onde resulta que as razões que valem para proteger os valores

constitucionais fundamentais dos atos internos valem, com igual intensidade, para os atos normativos” nela propugnadas.

De modo que, no caso concreto, resulta particularmente reforçado o princípio geral da subordinação das convenções internacionais à Constituição da República.

Nenhuma dúvida há, pois, de que a Constituição da República Democrática de Timor-Leste pretende assegurar que a vinculação internacional do Estado Timorense não venha a pôr em causa disposições constitucionais fundamentais, afirmando assim a sua primazia em face das convenções internacionais.

Com estes considerandos fica explícito o que implicitamente já está contido no título deste painel, a saber, que as obrigações de criminalização impostas na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção só devem considerar-se verdadeiramente vinculantes para o Legislador Timorense quando do seu cumprimento não decorra ofensa para as normas ou para os princípios constitucionais.

\*

4. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – que como se sabe foi ratificado pelo Estado de Timor-Leste, através da Resolução do Parlamento Nacional nº 25/2008, de 10 de Dezembro -, prescreve aos Estados Partes a obrigação de introduzirem nos respetivos ordenamentos jurídicos medidas legislativas diversas no âmbito da repressão do fenómeno corruptivo, com especial realce para a “classificação” de certas condutas “*como infrações penais*”.

Os tipos criminais que a Convenção propugna que os Estados Partes introduzam nos respetivos ordenamentos jurídicos, incluem não apenas as formas

clássicas de corrupção - como sejam o suborno e o desvio de bens e dinheiros públicos por parte de Agentes Públicos -, mas diversas outras condutas que caracterizam ou corporizam o fenómeno corruptivo em sentido amplo, assim como a criminalização de condutas que contribuam ou facilitem esse fenómeno.

Um breve relance de olhos pelo sistema timorense permite ver que a maior parte das condutas que a Convenção recomenda que sejam tipificadas como crimes já se encontra criminalizada pelas leis penais nacionais.

Com efeito, além da corrupção passiva, para ato ilícito ou ato lícito, da corrupção ativa, do peculato e do peculato de uso, o nosso Código Penal prevê ainda os crimes de branqueamento de capitais, de participação económica em negócios, de abuso de poder, de tráfico de influências - tipos que constituem formas de corrupção, no seu sentido amplo, ou que descrevem condutas que contribuam ou facilitem ou conexas com o fenómeno corruptivo.

Há, porém, algumas dessas condutas que a legislação penal nacional ou não classifica como crimes ou não descreve em tipos criminais autónomos.

Neste último caso está o art.º 16º da citada Convenção, que prevê a existência de um crime “*corrupção de agentes públicos estrangeiros e de funcionários e de funcionários de organizações internacionais*”

Não há no nosso ordenamento jurídico-penal um tipo criminal *específico e autónomo* de “corrupção de agentes públicos estrangeiros e de funcionários e de funcionários de organizações internacionais”.

Mas a lei penal inclui no conceito de funcionário “*o funcionário público estrangeiro que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um país estrangeiro (...) ou pessoa que exerça uma função pública para um país estrangeiro, inclusive em organismo público ou uma empresa pública*”, assim como “*o funcionário de organização internacional pública*” (v. art.º 302º, nº 1, als. e) e f) do Código Penal).

Assim sendo, os funcionários estrangeiros e os funcionários de organizações internacionais podem ser agentes de quaisquer dos crimes de corrupção tipificados na lei penal timorense para cuja autoria se exige a qualidade de Funcionário Público.

Sem embargo, talvez o legislador deva considerar a possibilidade de prever um tipo de crime “corrupção ativa com prejuízo internacional” que puna a conduta de quem der ou prometer a funcionário nacional, estrangeiro ou de organização internacional, vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida para obter ou conservar um negócio jurídico, um contrato ou uma vantagem ilegítima no comércio internacional.

Notória é também a inexistência no ordenamento jurídico timorense de uma norma incriminadora da “**corrupção no sector privado**”, tal como propugna o art.º 21º da Convenção.

Seja como for, inclino-me a considerar que a tipificação das condutas que acabo de referir não suscita problemas constitucionais de relevo.

\*

5. Em verdade, quando se trata de abordar a questão da constitucionalidade das medidas legislativas de natureza repressiva propugnadas pela Convenção das Nações

Unidas contra a Corrupção, todos os olhares viram-se para a proposta de criminalização contida no seu artigo 20º.

O citado preceito tem por título “**Enriquecimento ilícito**” e diz o seguinte: “*sem prejuízo da sua Constituição e dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico, cada Estado Parte deverá considerar a adopção de medidas legislativas (...) que se revelem necessárias para classificar como infracção penal, quando praticados intencionalmente, o enriquecimento ilícito, isto é, o aumento significativo do património de um agente público para qual ele não consegue apresentar uma justificação razoável face ao seu rendimento.*”

Como é sabido, a construção deste tipo de ilícito criminal de enriquecimento ilícito coloca problemas constitucionais de muito melindre, sendo disso sinal o facto de esta conferência contar com um painel exclusivamente dedicado ao referido tema.

Assim sendo, da minha parte limitar-me-ei a breves notas.

Como se sabe, a incriminação de enriquecimento ilícito ou injustificada pode ser feita essencialmente de duas formas: ou se criminaliza “uma incongruência patrimonial” em si mesma considerada ou se criminaliza a origem criminosa do património de fonte desconhecida.

Em qualquer destes modelos, a questão fundamental que coloca é sempre a de saber se a criminalização do enriquecimento ilícito é político-criminalmente adequada e/ou jurídico-constitucionalmente válida.

Ora, no segundo dos modelos de incriminação referidos – ou seja, a incriminação da riqueza de origem presumidamente criminosa – constrói-se um tipo criminal “cujo conteúdo de ilícito é composto pelos indícios de que o agente praticou



no passado crimes que lhe proporcionaram rendimentos”; ou seja, “pune-se o agente em virtude de presuntivos crimes, cometidos no passado, indiciados pela detenção de um património injustificado ou incompatível com os seus rendimentos”.

Esta modalidade é particularmente questionável, porque a punição é feita não por aquilo que o agente faz mas por aquilo que se presume ter feito no passado.

E todos concordaremos que uma punição em tais termos deverá considerar-se irremediavelmente violadora da presunção de inocência, garantida no artigo 34º, n.º 1, da Constituição da República.

Mas na verdade não é este o modelo de incriminação de enriquecimento ilícito que a Convenção propõe - pelo menos não é *necessariamente* este o modelo proposto no citado instrumento jurídico internacional - nem é esta a solução constante do projeto que se encontra no Parlamento Nacional.

O citado projeto de lei consigna que a “classificação” do património como desproporcionado aos rendimentos do agente bastará para caracterizar o tipo criminal, escusando-se, assim, de fazer uma descrição típica que “liga” o património incompatível (com o rendimento do agente) à presumida prática de crimes anteriores.

A forma como o projeto descreve o tipo de enriquecimento ilícito depura e concretiza a factualidade típica e resguarda-a das principais críticas que são feitas à construção de um tipo criminal baseado em presunção.

Por outro lado, o projeto de lei anticorrupção restringe o círculo dos destinatários da norma incriminadora do enriquecimento ilícito a agentes que tem especiais deveres de transparência perante a comunidade (funcionários e, de modo geral, os titulares de cargos públicos), o que também poderá isentá-lo de algumas objecções constitucionais.

Concluo, assim, que a maioria as “obrigações de criminalização” constantes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção não suscita dificuldades

constitucionais intransponíveis. O ponto mais delicado é o enriquecimento ilícito. Mas a dificuldade que a construção deste tipo criminal apresenta, *a priori* não deverá isentar o Legislador do desafio de intentar essa construção, em conformidade, claro está, com as normas e os princípios constitucionais.

Em todo o caso, termino reafirmando que o desejado equilíbrio entre os princípios constitucionais e a necessidade da criminalização do enriquecimento ilícito estão, a nosso ver, perfeitamente encontradas na proposta de lei anticorrupção apresentada pela Procuradoria Geral da República ao Parlamento Nacional.

E Timor-Leste ao ratificar a Convenção assumiu no plano internacional o dever de tipificar o enriquecimento ilícito.

É por demais evidente que, ninguém enriquece no exercício de funções públicas do Estado, sem uma razão!

E assim termino, agradecendo a atenção que me dispensaram.

MUITO OBRIGADO