



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 557/XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 23-06-2021

NU: 679862

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 798/XIV/2.ª (PCP).

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 798/XIV/2.ª (PCP) - *Criminalização do enriquecimento injustificado (52.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho)*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PCP, do PAN, do CDS-PP e do DURP do CH., na reunião de 23 de junho, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 798/XIV/2.ª (PCP) – Criminalização do enriquecimento injustificado (52.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 798/XIV/2.ª – *“Criminalização do enriquecimento injustificado (52.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho)”*

A iniciativa em apreciação deu entrada a 15 de abril de 2021, tendo sido admitida e baixado na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 15 de abril de 2021, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, data em que também foi anunciada em reunião Plenária.

Foi solicitada a consulta escrita do Conselho de Prevenção da Corrupção, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, no dia 28 de abril. Todas as entidades remeteram já os respetivos pareceres, que podem ser consultados no processo legislativo da iniciativa¹.

A iniciativa encontra-se agendada para a sessão plenário do dia 25 de junho de 2021.

¹ Disponíveis em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=110677>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) recupera, nos termos referidos na exposição de motivos, iniciativas anteriores do Grupo Parlamentar, com o objetivo de combater a corrupção e a criminalidade económico-financeira.

Segundo aí se refere quanto ao projeto, *“o valor jurídico-penal tutelado é a transparência da aquisição de património e de rendimentos de valor significativamente elevado (acima de 100 salários mínimos nacionais mensais), sendo estabelecido o dever da sua declaração à Administração Tributária dentro de um prazo legalmente estabelecido, sendo igualmente estabelecido o dever de declaração da origem desse acréscimo anormal de rendimentos e de património.”* Ciente do desfecho de outras iniciativas desconformes ao texto constitucional nos termos da jurisprudência recente e constante do Tribunal Constitucional, a exposição de motivos enfatiza ainda que *“o acréscimo patrimonial não constitui, em si mesmo, qualquer presunção de ilicitude”,* uma vez que o *“que se sanciona como ilícita é a ausência de declaração ou da indicação de origem do património e rendimentos, o que a ser corrigido implica a dispensa de pena.”*

Criação de obrigações declarativas adicionais

- O projeto de lei do PCP estabelece no seu artigo 1.º uma obrigação declarativa junto da Autoridade Tributária (AT) de declaração por todos os que detiverem por si ou por interposta pessoa património e rendimentos que excedam o montante de 400 salários mínimos nacionais mensais, no prazo previsto para a primeira declaração de rendimentos para efeitos fiscais após o início de produção de efeitos da presente lei.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Adicionalmente, quem adquirir património e rendimentos que excedam, em montante superior a 100 salários mínimos nacionais mensais, o património pré-existente e os bens e rendimentos brutos constantes da última declaração apresentada para efeitos fiscais, ou que dela devessem constar, ou o montante constante da declaração efetuada nos termos do número anterior, tem também o dever de o declarar à Autoridade Tributária no prazo previsto para a primeira declaração de rendimentos para efeitos fiscais após a ocorrência da aquisição, posse ou detenção, indicando concretamente a respetiva origem.
- O preceito estabelece ainda que se entende por património todo o ativo patrimonial existente no país ou no estrangeiro, incluindo o património imobiliário, de quotas, ações ou partes sociais de capital de sociedades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, carteiras de títulos, contas bancárias, aplicações financeiras equivalentes e direitos de crédito, bem como as liberalidades efetuadas no país ou no estrangeiro, estabelecendo ainda que serão rendimentos e bens legítimos todos os rendimentos brutos constantes das declarações apresentadas para efeitos fiscais, ou que delas devessem constar, bem como outros rendimentos e bens com origem lícita e determinada.

Criação de novo tipo penal de enriquecimento injustificado

Seguidamente, o Projeto de Lei adita um novo artigo 335.º-A ao Código Penal, determinando as consequências penais do incumprimento da nova obrigação declarativa, nos seguintes termos:

- Quem não cumprir os deveres de declaração à administração tributária estabelecidos na lei sobre enriquecimento injustificado quanto à ocorrência da aquisição, posse ou detenção de património e rendimentos, bem como à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

respetiva origem, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.

- Se a omissão do dever de declaração referido no número anterior se dever a negligência, o agente é isento de pena se proceder à declaração legalmente devida, incluindo a indicação da origem do património e rendimentos que deveriam ter sido declarados.
- A pena será especialmente atenuada se a omissão do dever de declaração se dever a dolo mas o agente fizer prova da origem lícita do património e rendimentos que deveriam ter sido declarados.
- Finalmente, a condenação por crime de enriquecimento injustificado implica a consideração dos bens e rendimentos não declarados como vantagem patrimonial para os efeitos previstos no artigo 110.º do Código Penal.

Para além do novo ilícito aplicável a qualquer cidadão que incumpra, nos termos referidos, a nova obrigação declarativa, o Projeto de Lei do PCP determina ainda:

- A previsão de um ilícito com as mesmas características para funcionários, num novo artigo 377.º-A do Código Penal, com uma moldura de 1 a 8 anos de prisão;
- A previsão de um ilícito com as mesmas características para titulares de cargos políticos, durante o exercício de funções e nos 3 anos após a sua sucessão, num novo artigo 23.º-A da Lei n.º 34/87, de 16 de julho (Crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos), com uma moldura também de 1 a 8 anos de prisão;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. c) Enquadramento constitucional

A iniciativa contempla matérias que se enquadram no âmbito da reserva relativa de competência legislativa reservada da Assembleia da República, designadamente na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal). Substantivamente, são convocáveis para a análise do diploma as disposições relativas à definição e aplicação da lei penal, constantes do artigo 29.º do texto constitucional, e às garantias do processo criminal, plasmadas no artigo 32.º. Ademais, relevará ainda, tendo em conta a existência de disposições específicas para titulares de cargos políticos, o disposto no n.º 3 do artigo 117.º da Constituição sobre a matéria dos crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos.

I. d) Antecedentes

Sem prejuízo de uma consulta mais detalhada de todos os antecedentes de iniciativas legislativas tramitados na Assembleia da República que surgem descritos na nota técnica anexa ao presente parecer, merecem maior destaque as iniciativas apresentadas nas duas últimas legislaturas, bem como uma breve referência aos que se encontram pendentes de discussão e votação na presente legislatura.

XII Legislatura

Na XII Legislatura regista-se apresentação de inúmeros projetos de lei sobre a matéria, sendo que em dois casos teve lugar a aprovação em votação final de dois decretos com conteúdo afim ao da presente iniciativa, que foram posteriormente objeto de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

fiscalização preventiva da constitucionalidade e de pronúncia no sentido da inconstitucionalidade. Senão vejamos:

- Em 2012, a aprovação dos Projetos de Lei n.º 4/XII (BE) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, n.º 5/XII (BE) - *Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril, do Controle Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos*, n.º 11/XII (PCP) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, e n.º 72/XII (PSD / CDS-PP) - *Enriquecimento ilícito*, deu origem ao Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII aprovado, em votação final global, com o voto contra do PS e a favor dos demais Grupos Parlamentares. A pedido do Presidente da República o referido Decreto foi submetido a fiscalização preventiva da constitucionalidade, e objeto de uma pronúncia no sentido da inconstitucionalidade (Acórdão n.º 179/2012), por violação do princípio da presunção de inocência tendo, consequentemente, sido vetado pelo Presidente da República.
- Mais tarde, em 2015, o Projeto de Lei n.º 798/XII (PSD / CDS-PP) - *Enriquecimento injustificado* foi aprovado, em votação final global, com os votos favoráveis dos Grupos Parlamentares dos proponentes, tendo agora os restantes Grupos Parlamentares votado contra. O Decreto da Assembleia da República n.º 369/XII foi novamente submetido à fiscalização preventiva do Tribunal Constitucional, que se pronunciou pela sua inconstitucionalidade (Acórdão n.º 377/2015), determinando novo veto presidencial.
- Conforme surge detalhado na nota técnica, que aprofunda o tema com referências doutrinárias adicionais, *“nos dois acórdãos, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade dos decretos, por violação dos mesmos artigos da Constituição. O n.º 2 do artigo 18.º da Lei Fundamental prevê que «a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos». Já o n.º 1 do artigo 29.º estabelece que «ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior». Por sua vez, o n.º 2 do artigo 32.º determina que «todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa».

XIII Legislatura

Na XIII Legislatura, alguns Grupos Parlamentares apresentaram novamente iniciativas no domínio do enriquecimento injustificado, tendo a sua discussão e votação sido enquadrada nos trabalhos da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas (CERTEFP), criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril. Foi o caso das seguintes iniciativas legislativas, retiradas pelos proponentes em favor do texto final de substituição, e que por isso estiveram na origem da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (Regime de Exercício de Funções por Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos):

- Projeto de Lei 160/XIII/1.ª (BE) - Combate o enriquecimento injustificado,
- Projeto de Lei 221/XIII/1.ª (PCP) - Enriquecimento Injustificado, 35.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, 4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril

Ainda no quadro dos trabalhos da referida Comissão Eventual foi apreciado o Projeto de Lei n.º 150/XIII (PS), que esteve também na origem da referida Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, procurando operar o mesmo objetivo não pela via da criminalização da detenção



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

de um acréscimo patrimonial que se presume ilícito, mas antes através de uma técnica legislativa distinta de criminalizar a não declaração ou falsidade na declaração de rendimentos e património.

XIV Legislatura

Na presente legislatura encontram-se pendentes inúmeras iniciativas com um objeto afim do presente projeto de lei (para além de inúmeras outras que, associadas ao combate ao fenómeno da corrupção, incidem sobre outras matérias jurídico-penais e processuais penais). As iniciativas que criam novos tipos penais no âmbito do Código Penal, dirigidas não apenas a titulares de cargos políticos e/ou outras funções públicas encontram-se em apreciação na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, enquanto as que estruturam a intervenção legislativa a partir do regime das obrigações declarativas de titulares de cargos políticos, criminalizando condutas incumpridoras dessas obrigações se encontram em apreciação na Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados.

Assim, na 1.ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias encontra-se em análise e discussão a seguinte iniciativa:

- Projeto de Lei n.º 807/XIV/2.ª (CH) – Altera o código penal e cria o artigo 335.º-A, definindo o crime de enriquecimento ilícito ou injustificado, clarificando os seus pressupostos objetivos e subjetivos de aplicação, bem como a moldura penal aplicável, distinguindo ainda consoante o agente seja ou não titular de cargo político. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 23 de junho de 2021.

Por seu turno, na 14.ª Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados encontram-se em análise e discussão as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 805/XIV/2.ª (BE) - Cria o crime de enriquecimento injustificado e ocultação de riqueza (2.ª alteração ao regime do exercício de funções por



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

titulares de cargos políticos e altos cargos públicos). O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.

- Projeto de Lei n.º 816/XIV/2.ª (PS) - Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, procedendo ao alargamento das obrigações declarativas e à densificação do crime de ocultação de enriquecimento. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
 - Projeto de Lei n.º 843/XIV/2.ª (PAN) - Alarga as obrigações declarativas dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e cria o crime de ocultação intencional de enriquecimento, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
 - Projeto de Lei n.º 860/XIV/2.ª (PEV) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, com vista a prevenir e combater o enriquecimento injustificado e a ocultação de riqueza. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
-
- Projeto de Lei n.º 867/XIV/2.ª (CDS-PP) - 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. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
 - Projeto de Lei n.º 869/XIV/2.ª (CDS-PP) - Procede à vigésima alteração à Lei n.º 21/85, de 30 de julho, que Aprova o Estatuto dos Magistrados Judiciais, criando o crime de sonegação de rendimentos e enriquecimento ilícito e alterando as condições de exercício de funções não estatutárias. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
 - Projeto de Lei n.º 870/XIV/2.ª (CDS-PP) - Procede à segunda alteração da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que Aprova o Estatuto do Ministério Público, criando o crime de sonegação de rendimentos e enriquecimento ilícito e alterando as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

condições de exercício de funções não estatutárias. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.

- Projeto de Lei n.º 874/XIV/2.ª (IL) - Reforça o dever de transparência que impende sobre Titulares de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos (2.ª alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho). O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
- Projeto de Lei n.º 877/XIV/2.ª (PSD) - Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ampliando obrigações declarativas e prevendo a comunicação obrigatória ao Ministério Público da falta de indicação dos factos que originaram aumentos patrimoniais. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 25 de junho de 2021.
- Projeto de Lei n.º 881/XIV/2.ª (NiCR) - Cria o crime de ocultação de riqueza com vista à prevenção da corrupção e aumento da integridade pública. O projeto está agendado para a sessão plenária do dia 23 de junho de 2021, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 807/XIV, do Chega.

I. e) Pareceres emitidos

Tendo já sido emitidos os pareceres solicitados, importa analisar as respetivas conclusões e sugestões de redação.

Conselho de Prevenção da Corrupção

O Conselho de Prevenção da Corrupção transmitiu o entendimento no sentido de que *“a criminalização do enriquecimento injustificado, desde que na sua tipificação sejam respeitados os princípios gerais que enformam o direito penal, nomeadamente, da presunção da inocência, da proibição da inversão do ónus da prova, do acusatório e da legalidade, pode constituir mais um instrumento no combate ao fenómeno da*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

corrupção” acrescentando, porém, que o projeto em análise não resolve “os problemas de índole constitucional em tempos verificados pelo Tribunal Constitucional”.

Em particular, sublinha-se que *“a necessidade de declaração fiscal de património e rendimentos acima de determinado montante, inserida numa norma abrangente a todos os cidadãos, com a conseqüente criminalização de uma possível omissão, poderá configurar uma violação do princípio da intervenção mínima em Direito Penal.”*

Adicionalmente dá ainda o Conselho nota de que se poderá gerar a dúvida sobre a verificação de um concurso aparente com o crime de fraude fiscal, remetendo o desenvolvimento das questões suscitadas para os dois acórdãos do Tribunal Constitucional sobre a matéria, Acórdãos n.º 179/2012 e n.º 377/2015, emitidos em sede de fiscalização preventiva.

Conselho Superior da Magistratura

O Conselho Superior da Magistratura remete o seu parecer para as considerações já por si formuladas na apreciação do Projeto de Lei n.º 782/XII/4.ª do PCP, apresentado na XII Legislatura. No parecer relativo a essa iniciativa, o Conselho sublinha que as soluções normativas apresentadas pelo PCP evitam algumas das questões geradoras da pronúncia pela inconstitucionalidade ocorrida no Acórdão n.º 179/2012, suscitando, porém, observações sobre a fórmula plasmada naquele diploma:

- Qual o bem jurídico a tutelar na nova incriminação do artigo 355.º-A do Código Penal, atenta a ausência nessa sede de um específico exercício de funções? A dificuldade na resposta poderia evidenciar alguma insuficiência no cumprimento do princípio da intervenção mínima do Direito Penal;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A inserção sistemática deste ilício na secção relativa aos Crimes contra o Estado de Direito evidenciaria esta dificuldade de precisão do bem jurídico a tutelar.
- O local natural para a incriminação em causa, atenta a obrigação declarativa junto da Autoridade Tributária, não seria o Código Penal, mas antes o Regime Geral das Infrações Tributárias, não se tratando de uma mera questão de sistemática, mas antes a evidencia de um risco de concurso aparente com o crime de fraude fiscal;
- O princípio *in dubio pro reo* pode ainda assim estar em causa, visto que para invocação da atenuante consagrada na lei, teria de ser o arguido a fazer a prova da origem lícita dos bens ou rendimentos;
- A remissão para o regime da perda de bens é geradora de uma dificuldade também, perante o pressuposto de que na origem dos mesmos esteve um facto ilícito típico. Ora no caso vertente, o ilícito é a omissão declarativa, pelo que a mesma não determinará a origem dos bens cuja perda se vai determinar;
- As incriminações que incidem sobre funcionários ou titulares de cargos políticos já suscitam menos reservas quanto à identificabilidade do bem jurídico, mas ainda assim afigurar-se-iam problemáticas quanto a proporcionalidade das penas face a outros tipos penais em que ficou feita a prova direta de ligação ao fenómeno da corrupção (o que pode aqui não se verificar)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Conselho Superior do Ministério Público

O Conselho Superior do Ministério Público, na sua análise da iniciativa objeto do presente relatório (avaliada conjuntamente com outros diplomas sobre a mesma temática) reconhece que as questões de constitucionalidade analisadas pelo Tribunal Constitucional não são aqui convocadas pela redação proposta pelo PCP, afirmando, todavia, alguns aspetos que se lhe afiguram como merecedores de atenção:

- A imposição de um dever geral de revelação da proveniência de bens detidos por cada cidadão sancionado penalmente em caso de incumprimento parece ir longe de mais na procura da transparência, atenta a existência de mecanismos na esfera fiscal para realizar fins atendíveis nesta sede;
- Incorre-se no risco de criar um mecanismo meramente simbólico, atenta a impossibilidade de fiscalização da conformidade das declarações da generalidade dos cidadãos, sem que se vislumbre probabilidade de se lograr a dissuasão da prática de crimes de corrupção;
- Adicionalmente, entende ainda o CSMP que há um risco de a perda automática de bens poder consubstanciar uma violação da proibição de efeitos automáticos das condenações plasmado no n.º 4 do artigo 30.º e do princípio da proporcionalidade;

Ordem dos Advogados

Por seu turno, a Ordem dos Advogados entende que o projeto não consegue superar, no essencial, as questões frisadas nos arestos do Tribunal Constitucional no que respeita à presunção de inocência, à inversão do ónus da prova e ao princípio *in dubio pro reo*,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

manifestando ainda as suas reservas quanto à nova obrigação declarativa criada pelo artigo 1.º do Projeto de Lei, na medida em que se afiguraria uma intervenção desproporcional na esfera dos cidadãos ao forçar a divulgação de elementos patrimoniais sem razão suficiente, e que poderia colocar em crise o princípio da intervenção mínima do Direito Penal, ao optar pela sanção penal para a omissão declarativa.

A Ordem dos Advogados recorda ainda que o incumprimento das obrigações referidas no projeto de lei em análise pode, também, consubstanciar já crime fiscal.

I. f) Observações de legística

A Nota Técnica (contante do anexo ao presente parecer) sublinha alguns aspetos de pormenor relativos a opções legísticas que devem ser merecedores de atenção caso tenham lugar trabalhos de especialidade.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

Sendo a Parte II do parecer, na qual o relator dispõe da possibilidade de manifestar a sua opinião política sobre as iniciativas legislativas em análise, de «*elaboração facultativa*» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, o autor reserva para a discussão em plenário a sua emissão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 798/XIV/2.ª – *“Criminalização do enriquecimento injustificado (52.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho)”*
2. A análise de antecedentes legislativos sumariamente realizada no presente relatório e desenvolvida na nota técnica elaborada pelos serviços apontam ainda, na opinião de alguns pareceres, no sentido da presença de algumas das soluções merecedoras de um juízo de inconstitucionalidade em dois Acórdãos do Tribunal Constitucional (Acórdãos n.º 179/2012 e n.º 377/2015), por violação do disposto nos artigos 18.º, 29.º e 32.º da Constituição da República, ainda que de forma menos intensa do que nos Decretos ajuizados pelo Tribunal Constitucional. Por seu turno, alguns dos pareceres recebidos focam a potencial violação do princípio da proporcionalidade na criação de uma obrigação geral de declaração de património acima de determinado valor, por um lado, e a potencial violação do princípio da intervenção mínima do Direito Penal, por outra;
3. Ambos o conjuntos de questões devem ser merecedoras de avaliação e superação e sede de trabalhos de especialidade, caso a iniciativa venha a ser aprovada na generalidade;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4. Face ao exposto no presente parecer, e não obstante as reservas suscitadas e referidas nos pontos anteriores, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei nº 798/XIV/2.ª(PCP) reúne os requisitos constitucionais e regimentais necessários para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica referente ao Projeto de Lei n.º 798/XIV/1.ª elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 23 de junho de 2021

O Deputado Relator

(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 798/XIV/2.ª (PCP)

Criminalização do enriquecimento injustificado (52.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho)

Data de admissão: 15 de abril de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Patrícia Pires (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB), Maria Leitão, Fernando Bento Ribeiro e Teresa Montalvão (DILP), Liliane Sanches da Silva e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 5 de maio de 2021

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

O presente Projeto de Lei, apresentado pelos Deputados do Grupo Parlamentar do PCP, procura retomar o impulso legiferante do Grupo Parlamentar proponente de “há quase uma década e meia”, em percurso legislativo que a exposição de motivos descreve pormenorizadamente, no sentido de fazer aprovar medidas de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira, designadamente com o propósito da criminalização do enriquecimento injustificado.

A iniciativa legislativa em apreço visa assim introduzir alterações ao [Código Penal](#)¹, à [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#)², sobre os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, e à [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, criando um novo tipo de crime, com o objetivo de sancionar a falta de transparência na aquisição de rendimentos e património de valor elevado, por via da criminalização da falta de declaração da aquisição de tais rendimentos e património.

O Projeto de Lei retoma iniciativas da XII³ e da XIII⁴ Legislaturas, que procuraram superar o impasse gerado com a declaração de inconstitucionalidade do Decreto da AR sobre o então designado «enriquecimento ilícito», cujo valor jurídico tutelado era, de acordo com os proponentes, “a *transparência da aquisição de património e de rendimentos de valor significativamente elevado (...), sendo estabelecido o dever da sua declaração à administração tributária dentro de um prazo*”, bem como do “*acréscimo anormal de rendimentos e de património*”, com clarificação de que “o

¹ Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

² Idem

³ [Projeto de Lei n.º 782/XII \(PCP\)](#) - Enriquecimento injustificado (35.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, 4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril). Ligação para esta iniciativa legislativa retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

⁴ [PJL 221/XIII \(PCP\)](#) - Enriquecimento Injustificado, 35.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, 4.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril

acréscimo patrimonial não constitui, em si mesmo, qualquer presunção de ilicitude. O que se sanciona como ilícito é a ausência de declaração ou da indicação de origem do património e rendimentos, o que a ser corrigido implica a dispensa de pena.”

Assim, retomando tal motivação, o Projeto de Lei prevê duas novas obrigações de declaração de riqueza e património – uma sobre a existência dos rendimentos e outra sobre a justificação da sua origem -, constituindo crime o incumprimento das duas obrigações.

Em consequência, o artigo 2.º propõe o aditamento ao Código Penal de dois novos artigos – os artigos 335.º-A (*Enriquecimento injustificado*) e 377.º-A (*Enriquecimento injustificado de funcionário*) -, cominando com uma pena de prisão de um a cinco anos a omissão dos deveres de declaração por parte dos cidadãos em geral, pena agravada para de um a oito anos no caso de funcionários e de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos [estes últimos por via do aditamento, através do artigo 3.º, de um novo artigo 23.º-A (*Enriquecimento injustificado*) à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que regula os crimes da responsabilidade de titulares de cargos públicos].

Nos demais artigos preambulares estabelece-se um prazo de 90 dias para que o Governo proceda à regulamentação da presente lei (artigo 4.º); são definidos os deveres da administração tributária (artigo 5.º); e, por último, faz-se depender a produção de efeitos da presente lei da aprovação da referida regulamentação (artigo 6.º).

A iniciativa preconiza, portanto, a criação do dever de declaração de património e rendimentos e respetiva origem, sancionando o enriquecimento injustificado por via da criminalização da omissão de tal declaração.

Prevê, em caso de conduta negligente, a isenção de pena para o agente que proceder à declaração legalmente devida, incluindo a indicação da origem do património e rendimentos que deveriam ter sido declarados; e a especial atenuação da pena se a omissão do dever declarativo se dever a dolo, mas o agente fizer prova da origem lícita do património e rendimentos que deveriam ter sido declarados.

Estabelece ainda que a condenação por crime de enriquecimento injustificado, com exceção das situações de dispensa ou atenuação especial da pena, implica a

consideração dos bens e rendimentos não declarados como vantagem patrimonial para os efeitos do artigo 111.º do Código Penal: a sua perda a favor do Estado.

Acessoriamente, é consagrado o dever de a Autoridade Tributária informar os contribuintes, através do portal das finanças ou por qualquer meio adequado, dos deveres de declaração, bem como a sua incumbência de participação ao Ministério Público de casos de incumprimento, com conhecimento aos contribuintes, como possibilidade de regularização da situação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa propõe alterar o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que estabelece o regime aplicável aos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, diploma que sofreu as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [108/2001, de 28 de novembro](#), [30/2008, de 10 de julho](#), [41/2010, de 3 de setembro](#), [4/2011, de 16 de fevereiro](#), [4/2013, de 14 de janeiro](#), (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 5/2013, de 25 de janeiro](#)), e [30/2015, de 22 de abril](#).

Promoção e reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção

Ao longo dos últimos anos, a Assembleia da República tem aprovado vários diplomas que visam a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção de forma progressivamente mais eficaz e transparente.

De entre o vasto conjunto de diplomas aprovados, importa destacar a [Proposta de Resolução n.º 48/X](#)⁵, apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio acolher no ordenamento jurídico português a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#)⁶. Nos termos do artigo 1.º, a Convenção tem por objeto «promover

⁵ Todos os trabalhos preparatórios e informação parlamentar complementar podem ser consultados no sítio na Internet do [Parlamento](#).

⁶ Na mesma data foi também publicado o [Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro](#), que ratificou a *Convenção contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, em 19 de julho de 2007, com declarações*.

e reforçar as medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção, incluindo a recuperação de ativos; e promover a integridade, a responsabilidade e a boa gestão dos assuntos e bens públicos». Estabelece, ainda, o n.º 1 do artigo 3.º que a Convenção se aplica, em conformidade com as suas disposições, «à prevenção, à investigação e à repressão da corrupção, bem como ao congelamento, à apreensão, à perda e à restituição do produto das infrações».

Quanto ao enriquecimento ilícito, o artigo 20.º da Convenção prevê que «sem prejuízo da sua Constituição e dos princípios fundamentais do seu sistema jurídico, cada Estado Parte deverá considerar a adoção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infração penal, quando praticado intencionalmente, o enriquecimento ilícito, isto é, o aumento significativo do património de um agente público para o qual ele não consegue apresentar uma justificação razoável face ao seu rendimento legítimo». Já quanto à corrupção no sector privado, consagrada no artigo 21.º, determina-se que cada Estado Parte deverá considerar a adoção de medidas legislativas e de outras que se revelem necessárias para classificar como infrações penais, quando praticadas intencionalmente, no decurso de atividades económicas, financeiras ou comerciais».

Também de realçar é a aprovação, na XI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#)⁷, que aprovou a constituição da [Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate](#), que apresentou o seu [Relatório Final](#) em julho de 2010. No âmbito da referida Comissão foram ouvidas, em audição, diversas personalidades e entidades institucionais que abordaram, nomeadamente, a questão do enriquecimento ilícito, estando disponíveis em [ata](#) as respetivas intervenções.

Na sequência da atividade da mencionada Comissão Eventual, foi aprovada por unanimidade a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#)⁸,

⁷ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁸ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*. No mesmo ano e em conexão com a matéria da presente iniciativa, foi publicada a [Lei n.º 32/2010, de 1 de março](#), diploma que alterou o Código Penal e que consagrou no [artigo 372.º](#) o crime de recebimento indevido de vantagem.

Já na XII Legislatura, foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 62/2016, de 15 de abril](#)⁹, que constituiu a [Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas](#) (CERTEFP)¹⁰, cujo objeto foi a recolha de contributos e a análise e sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia, incidindo sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos.

Como resultado da atividade da CERTEFP, foi aprovada a [Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto](#)¹¹, que veio alterar o [artigo 27.º-A](#) do Estatuto dos Deputados, aprovado pela [Lei n.º 7/93, de 1 de março](#), e que criou a [Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados](#). Foi também publicada a [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#)¹², que aprovou o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e a [Lei n.º 78/2019, de 2 de setembro](#)¹³, que estabeleceu regras transversais às nomeações para os gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos, dirigentes da Administração Pública e gestores públicos. Estes diplomas introduziram alterações no ordenamento, nomeadamente no que respeita ao regime de incompatibilidades, obrigações declarativas, registo de interesses e respetivo regime sancionatório, e na matéria relativa a intervenção em determinados procedimentos administrativos e de contratação e desempenho de determinadas funções durante e após o exercício dos respetivos cargos. Sublinha-se, ainda, a criação da Entidade para a Transparência, com o objetivo de fiscalizar a declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, cujos Estatutos foram aprovados pela [Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro](#)¹⁴. Importa ainda mencionar a

⁹ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁰ Na página da CERTEFP, que encerrou a sua atividade em 30 de setembro de 2019, pode ser encontrada diversa informação sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

¹¹ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹² Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹³ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁴ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

[Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro](#)¹⁵, que aprovou o Código de Conduta dos Deputados à Assembleia da República.

Recentemente, a [Lei n.º 69/2020, de 9 de novembro](#)¹⁶, procedeu à primeira alteração à mencionada Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, harmonizando o conteúdo da declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos com o formulário constante do respetivo anexo.

Enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado

No âmbito do combate à corrupção, mas especificamente sobre enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado, foram apresentadas pelos diferentes Grupos Parlamentares, entre as X e XIII Legislaturas, diversas iniciativas, elencadas mais adiante no ponto II da presente nota técnica. Até à data, o Parlamento aprovou dois decretos que visavam criminalizar o enriquecimento ilícito, decretos esses que foram objeto de veto por inconstitucionalidade.

O primeiro ocorreu em 2012 na sequência da aprovação dos Projetos de Lei n.ºs [4/XII](#) (BE) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, [5/XII](#) (BE) - *Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril, do Controle Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos*, [11/XII](#) (PCP) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, e o [72/XII](#) (PSD, CDS-PP) - *Enriquecimento ilícito*, que deram origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#) aprovado, em votação final global, com o voto contra do PS e a favor dos demais Grupos Parlamentares. Submetido a fiscalização preventiva da constitucionalidade, foi declarado inconstitucional por violar o princípio da presunção de inocência e, consequentemente, [vetado](#) pelo Presidente da República. De acordo com o [Acórdão 179/2012](#), o referido Decreto não respeita, nomeadamente, o previsto nos artigos [18.º](#), n.º 2, [29.º](#), n.º 1, e [32.º](#), n.º 2 da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição).

Em 2015, o [Projeto de Lei n.º 798/XII](#) (PSD, CDS-PP) - *Enriquecimento injustificado* foi aprovado, em votação final global, com os votos favoráveis dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, tendo os restantes Grupos Parlamentares votado contra. O

¹⁵ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁶ Vd. [trabalhos preparatórios](#).

[Decreto da Assembleia da República n.º 369/XII](#) foi submetido ao juízo preventivo do Tribunal Constitucional, que se pronunciou pela sua inconstitucionalidade, através do [Acórdão 377/2015](#), tendo considerado que violava os artigos [18.º](#), n.º 2, [29.º](#), n.º 1 e [32.º](#), n.º 2 da Lei Fundamental, razão por que foi objeto de [veto](#) do Presidente da República.

Nos dois acórdãos, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade dos decretos, por violação dos mesmos artigos da Constituição. O n.º 2 do artigo 18.º da Lei Fundamental prevê que «a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos». Já o n.º 1 do artigo 29.º estabelece que «ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior». Por sua vez, o n.º 2 do artigo 32.º determina que «todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa».

Relativamente à presunção de inocência, o Acórdão 179/2012 menciona a anotação ao artigo 32.º da Constituição dos Profs. Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, em que estes afirmam que «não é fácil determinar o sentido do princípio da presunção de inocência do arguido (n.º 2). (...) Como conteúdo adequado do princípio apontar-se-á, designadamente (a) proibição de inversão do ónus da prova em detrimento do arguido; (b) preferência pela sentença de absolvição contra o arquivamento do processo; (c) exclusão da fixação de culpa nos despachos de arquivamento; (d) não incidência de custas sobre o arguido não condenado; (e) proibição da antecipação de verdadeiras penas a título de medidas cautelares (cf. Ac. TC n.º 198/90); (f) proibição de efeitos automáticos da instauração do procedimento criminal; (g) natureza excecional e de última instância das medidas de coação, sobretudo as limitativas ou proibitivas da liberdade; (h) princípio *in dubio pro reo*, implicando a absolvição em caso de dúvida do julgador sobre a culpabilidade do acusado». (...) O princípio da presunção de inocência surge articulado com o tradicional princípio *in dubio pro reo*. Além de ser uma garantia subjetiva, o princípio é também uma imposição dirigida ao juiz no sentido deste se

pronunciar de forma favorável ao réu, quando não tiver certeza sobre os factos decisivos para a solução da causa. Este princípio considera-se também associado ao princípio *nulla poena sine culpa*, pois o princípio da culpa é violado se, não estando o juiz convencido sobre a existência dos pressupostos de facto, ele pronuncia uma sentença de condenação. Os princípios da presunção de inocência e *in dubio pro reo* constituem a dimensão jurídico-processual do princípio jurídico-material da culpa concreta como suporte axiológico-normativo da pena»¹⁷.

Também sobre a presunção de inocência, os Profs. Doutores Jorge Miranda e Rui Medeiros escrevem: «proclamado em França na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, daí derivou para os sistemas jurídicos inspirados pelo jusnaturalismo iluminista e veio a ser reconhecido pela comunidade internacional através da sua consagração na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 11.º) e na Convenção Europeia (artigo 6.º). Nas suas origens, o princípio teve sobretudo o valor de reação contra os abusos do passado e o significado jurídico negativo de não presunção de culpa. No presente, ainda que possa também significar reação aos abusos de um passado mais ou menos próximo, representa sobretudo um ato de fé no valor ético da pessoa, próprio de toda a sociedade livre, democrática. Esta atitude político-jurídica tem consequências para toda a estrutura do processo penal que, assim, há de assentar na ideia-força de que o processo deve assegurar todas as necessárias garantias práticas de defesa do inocente e não há razão para não considerar inocente quem não foi ainda solene e publicamente julgado culpado por sentença transitada em julgado. Daqui resulta, entre outras consequências, a inadmissibilidade de qualquer espécie de “culpabilidade por associação” ou “coletiva” e que todo o acusado tenha direito de exigir prova da sua culpabilidade no seu caso particular; a estreita legalidade, subsidiariedade e excecionalidade das medidas de coação privativas ou restritivas da liberdade, mormente da prisão preventiva; a informação ao acusado, em tempo útil, de todas as provas contra ele reunidas a fim de que possa preparar eficazmente a sua defesa, desde logo contraditar a prova que há de servir para o sujeitar a medidas de coação e recorrer do despacho que as aplique, e o dever do Ministério Público de apresentar em Tribunal todas as provas de que disponha, sejam favoráveis ou

¹⁷ J CANOTILHO, Gomes ; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed. revista. Coimbra : Coimbra Editora, 2007-2010. Vol I. P. 518, 519. ISBN 978-972-32-1464-4 (obra completa).

desfavoráveis ao arguido; a limitação à recolha de provas em locais de caráter privado; a estreita legalidade das atribuições da polícia e do Ministério Público e bem assim das entidades da guarda dos detidos em regime de detenção e prisão preventiva, etc»¹⁸.

Informação complementar

Como informação complementar, cumpre mencionar que, pela [Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro](#), foi criado o [Conselho de Prevenção da Corrupção](#)¹⁹, entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e que tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. O Conselho não é, pois, um órgão de investigação criminal, a qual compete a outros órgãos e instituições do Estado, em especial, ao Ministério Público.

Refira-se, também, que foi recentemente publicada a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril](#), que aprovou a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, que apresenta, nomeadamente, como uma das prioridades «melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade», cumprindo destacar o reforço da «transparência e da dimensão de integridade no exercício da atividade política e de altos cargos públicos». Na sequência da participação na audição pública promovida pelo Governo sobre a mencionada Estratégia, a Associação Sindical dos Juizes Portugueses apresentou uma [proposta](#)²⁰ que visa a «criminalização da ocultação de riqueza adquirida no período de exercício de altas funções públicas, como solução alternativa ou sucedânea à criminalização do enriquecimento ilícito».

¹⁸ MIRANDA, Jorge ; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa : anotada**. 2ª ed. rev., atualizada e ampliada. Lisboa : Universidade Católica Editora, 2017-2020. P. 355, 356. ISBN 978-972-54-0541-3 (vol. 1).

¹⁹ <https://www.cpc.tcontas.pt/index.html>

²⁰ <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2021/04/Proposta-oculta%C3%A7%C3%A3o-de-riqueza-adquirida-no-per%C3%ADodo-de-exerc%C3%ADcio-de-altas-fun%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-ASJP-ABR2021.pdf>

Foi ainda divulgado em [30 de março de 2021](#)²¹, o [Relatório Anual de Segurança Interna](#)²² de 2020, que inclui dados sobre corrupção e criminalidade conexas. E, no dia 28 de abril de 2021 foi lançado o portal [Mais Transparência](#)²³, portal de informação sobre vários temas de gestão dos recursos públicos do Estado Português, que apresenta dados da Administração Pública de forma simples e acessível, por forma a reforçar o escrutínio e a estimular a cidadania.

Por último, importa indicar que, no sítio da [Direção Geral da Política de Justiça](#)²⁴, pode ser consultada diversa informação relacionada com o fenómeno da corrupção, cumprindo destacar a disponibilização do dossiê temático [Prevenir e combater a corrupção](#)²⁵, e a divulgação de [estatísticas](#)²⁶ nesta matéria.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se encontrarem-se pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria idêntica à da presente iniciativa:

- Projeto de Revisão Constitucional n.º 4/XIV/2.^a (CH) - [Pela consagração constitucional da compatibilidade entre o princípio da presunção de inocência e a criminalização do enriquecimento ilícito](#)

- Projeto de Lei n.º 805/XIV/2.^a (BE) - [Cria o crime de enriquecimento injustificado e ocultação de riqueza \(2.^a alteração ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos\)](#)

²¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021>

²² <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3d>

²³ <https://transparencia.gov.pt/>

²⁴ <https://dgpj.justica.gov.pt/>

²⁵ <https://dgpj.justica.gov.pt/Documentos/Prevenir-e-combater-a-corrupcao/O-que-e-a-corrupcao>

²⁶ <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx>

- Projeto de Lei n.º 807/XIV/2.^a (CH) - [Altera o código penal e cria o artigo 335.º-A, definindo o crime de enriquecimento ilícito ou injustificado, clarificando os seus pressupostos objetivos e subjetivos de aplicação, bem como a moldura penal aplicável, distinguindo ainda consoante o agente seja ou não titular de cargo político](#)

- Projeto de Lei n.º 816/XIV/2.^a (PS) - [Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, procedendo ao alargamento das obrigações declarativas e à densificação do crime de ocultação de enriquecimento.](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre a matéria objeto desta iniciativa, a mesma base de dados dá conta dos seguintes antecedentes parlamentares:

Da XIII Legislatura:

Destacam-se, de entre as várias iniciativas legislativas que deram origem à [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#), que aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, as seguintes, com objeto coincidente com o da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei 160/XIII/1.^a \(BE\)](#) - Combate o enriquecimento injustificado
- [Projeto de Lei 221/XIII/1.^a \(PCP\)](#) - Enriquecimento Injustificado, 35.^a alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, 4.^a alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho e 6.^a alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril
- [Projeto de Lei 150/XIII/1.^a \(PS\)](#)- Reforça as regras de transparência e rigor no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos e de controlo dos acréscimos patrimoniais injustificados.

No mesmo conjunto de iniciativas, incluíam-se as seguintes:

- [Projeto de Lei 142/XIII/1.^a \(PCP\)](#) - Altera o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos (8.^a alteração à Lei n.º 64/93, de 26 de agosto)
- [Projeto de Lei 152/XIII/1.^a \(BE\)](#) - Altera o Estatuto dos Deputados e o Regime de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos
- [Projeto de Lei 157/XIII/1.^a \(BE\)](#) - Transparência dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos
- [Projeto de Lei 219/XIII/1.^a \(PSD\)](#) – 9.^a Alteração ao Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto
- [Projeto de Lei 220/XIII/1.^a \(PSD\)](#) – 6.^a Alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de abril (Controle Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos)
- [Projeto de Lei 226/XIII/1.^a \(CDS-PP\)](#) - Reforça a transparência do exercício de Cargos Políticos e de Altos Cargos Públicos

Entre as X e XII legislaturas, foram apresentadas as seguintes iniciativas sobre enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado:

X Legislatura			
Projeto de Lei n.º 360/X - Adota medidas legais de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira	PCP	Rejeitado	Contra: PS, PSD Abstenção: CDS-PP A Favor: PCP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc)
Projeto de Lei n.º 374/X - Crime de enriquecimento ilícito	PSD	Rejeitado	Contra: PS Abstenção: CDS-PP A Favor: PSD, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 726/X - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito	PCP	Rejeitado	Contra: PS, José Paulo Areia de Carvalho (Ninsc) Abstenção: PSD, CDS-PP A Favor: PCP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc)

Projeto de Lei n.º 747/X - Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções	PSD	Rejeitado	Contra: PS Abstenção: 1-PSD, CDS-PP A Favor: PSD, PCP, CDS-PP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc), José Paulo Areia de Carvalho (Ninsc)
Projeto de Lei n.º 769/X - Cria o tipo criminal de enriquecimento ilícito	BE	Caducado	_____
XI Legislatura			
Projeto de Lei n.º 25/XI - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito	PCP	Rejeitado	Contra: PS, CDS-PP A Favor: PSD, BE, PCP, PEV
Projeto de Lei n.º 43/XI - Cria o tipo criminal de enriquecimento ilícito	BE	Rejeitado	Contra: PS, CDS-PP A Favor: PSD, BE, PCP, PEV
Projeto de Lei n.º 89/XI - Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções públicas	PSD	Caducado	_____
Projeto de Lei n.º 494/XI - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito	PCP	Caducado	_____
Projeto de Lei n.º 512/XI - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito	BE	Caducado	_____
XII Legislatura			
Projeto de Lei n.º 4/XII - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito	BE	Aprovado Veto	Contra: PS A Favor: PSD, CDS-PP, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 11/XII - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito	PCP	Aprovado Veto	Contra: PS A Favor: PSD, CDS-PP, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 72/XII - Enriquecimento ilícito	PSD CDS	Aprovado Veto	Contra: PS A Favor: PSD, CDS-PP, PCP, BE, PEV

Projeto de Lei n.º 766/XII - Combate o enriquecimento injustificado	BE	Caducado	_____
---	----	----------	-------

Procurando corresponder ao percurso legislativo traçado na exposição de motivos do Projeto de Lei sub judice, destacam-se neste elenco as seguintes iniciativas apresentadas pelo Grupo Parlamentar ora proponente: o [Projeto de Lei n.º 360/X](#) - *Adota medidas legais de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira*, e o [Projeto de Lei n.º 726/X](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*.

O primeiro preconizava, designadamente, o aditamento ao Código Penal do tipo de crime de enriquecimento injustificado, *devendo os titulares de cargos públicos que disponham de rendimentos e património manifestamente incompatíveis com os que constem das respetivas declarações, provar a sua origem lícita*.

O Projeto de Lei n.º 726/X, que vinha propor o aditamento do crime de enriquecimento ilícito ao Código Penal, recordava, na exposição de motivos, que, *no âmbito do chamado “pacote de combate à corrupção”, o PCP (...) entregou projetos de lei visando adotar medidas concretas de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira. Uma das medidas já então propostas consistia em aditar ao Código Penal o tipo de crime de enriquecimento ilícito, ou injustificado. Essa proposta recebeu diversas objeções e foi rejeitada por maioria. Porém, não só essas objeções foram refutadas por diversos especialistas em matéria penal, como é hoje manifesto que a criação desse tipo criminal reveste uma importância decisiva para o sucesso do combate à corrupção. Na verdade, não há nesta proposta qualquer inversão do ónus da prova em matéria penal. Os rendimentos licitamente obtidos por um titular de cargo público são perfeitamente escrutináveis. A verificar-se a existência de património e rendimentos anormalmente superiores aos que são licitamente obtidos tendo em conta os cargos exercidos e as remunerações recebidas ficará preenchido o tipo de crime se tal desproporção for provada. A demonstração de que o património e os rendimentos anormalmente superiores aos que seriam esperáveis foram obtidos por meios lícitos excluirá obviamente a ilicitude*.

As duas iniciativas tinham como objetivo a criação de um novo tipo de crime, a aditar ao Código Penal, num caso com a epígrafe *enriquecimento injustificado* e no outro com a de *enriquecimento ilícito*. A prevista criminalização coincida, com uma única diferença: o Projeto de Lei n.º 729/X continha um número adicional, com a seguinte redação: “o disposto no n.º 1 é ainda aplicável aos cidadãos cujas declarações efetuadas nos termos da lei revelem a obtenção, no decurso do exercício dos cargos a que as declarações se referem, de património e rendimentos anormalmente superiores aos que decorreriam das remunerações correspondentes aos cargos públicos e às atividades profissionais exercidas.”

Na XI Legislatura, os ora proponentes retomaram este impulso, apresentando mais duas iniciativas: o [Projeto de Lei n.º 25/XI](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito* (rejeitado), e o [Projeto de Lei n.º 494/XI](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito* (caducado).

Na XII legislatura, juntamente com iniciativas de outros proponentes, o [Projeto de Lei n.º 11/XII](#) (PCP) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, deu origem ao [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#), o qual foi, em 17 de abril de 2012, vetado por inconstitucionalidade (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2012).

III. **Apreciação dos requisitos formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)²⁷ (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

²⁷ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa pode suscitar, porém, algumas dúvidas sobre o cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, que estabelece que “não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados”.

Como acima ficou consignado, a criminalização do “enriquecimento injustificado” foi anteriormente objeto de decretos da Assembleia da República, declarados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional: o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2012, cuja pronúncia de inconstitucionalidade assentou na indefinição do bem jurídico protegido, na indeterminação da ação ou omissão concretamente proibida e na violação do princípio da presunção de inocência e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 377/2015, que assinalou “o problema de a norma incriminadora presumir a origem ilícita da incompatibilidade entre o património e os rendimentos e bens declarados”, e de “o arguido (...) ter de provar a licitude da origem do património, (...), em aparente violação da garantia constitucional contra a auto incriminação (*nemo tenetur se ipsum accusare*)”. Acrescenta ainda, que mesmo que se punisse “apenas a discrepância da declaração com o património e não já a sua aquisição, posse e detenção (...) sempre se afiguraria inconstitucional a norma por violação do princípio da legalidade penal na sua vertente tipicidade na medida em que, ao referir a aquisição, posse ou detenção, estaria a conferir à norma uma indeterminação, como já sublinhado, inconciliável com aqueles princípios”.

Ora, a iniciativa em questão, tal como explicado na sua exposição de motivos, não presume a ilicitude do acréscimo patrimonial em si mesmo, punindo, não a posse ou detenção de património incompatível com os rendimentos, mas sim “a ausência de declaração ou da indicação de origem do património e rendimentos, o que a ser corrigido implica a dispensa de pena”, parecendo assim assentar em critérios objetivos.

Naturalmente, a análise das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei - «Definição dos crimes, penas (...) e respetivos pressupostos» – enquadra-se no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 164.º da Constituição.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 15 de abril de 2021, data em que foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 21 de abril.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)²⁸, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – «Criminalização do enriquecimento injustificado (52.ª alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho)» – traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Todavia, uma vez que, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugere-se o seguinte título: «**Criminaliza o enriquecimento injustificado, alterando o Código Penal e a Lei n.º 34/87, de 16 de julho**».

Porém, fazemos notar que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal, pelo que, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter

²⁸ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

uma redação simples e concisa, nos parece mais seguro e eficaz não colocar o elenco de diplomas que procederam a alterações (ou o número de ordem da alteração), nos casos em que a iniciativa incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante – neste caso, relativamente às alterações introduzidas ao Código Penal.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, uma vez que o projeto de lei não prevê uma norma de entrada em vigor, aplicar-se-á o n.º 2 do artigo 1.º da lei formulário, segundo o qual “na falta de fixação do dia, os diplomas (...) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê no artigo 4.º a sua regulamentação por parte do Governo, que “no prazo de 90 dias após a entrada em vigor da presente lei”, deve aprovar “o modelo da declaração a apresentar à Administração Tributária”.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia (CAE)**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)²⁹ (TFUE) prevê a obrigação legal de combate à fraude e à corrupção, ao dispor no artigo 325.º que “*A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos*

²⁹ [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(versão consolidada\) \(europa.eu\)](#)

interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.” (n.º1). Mais se refere, que “Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros” (n.º2). Neste contexto cumpre referir o artigo 83.º, n.º 2 TFUE relativo à proteção dos interesses financeiros da União, onde se inclui a corrupção entre os domínios de criminalidade particularmente graves que apresentam uma dimensão transnacional.

A luta contra a fraude e a corrupção e a proteção dos interesses financeiros da União Europeia (UE) constituem objetivos da União, encontrando previsão legal em instrumentos como a [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#)³⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, cujo objeto, nos termos no artigo 1.º, é estabelecer *“regras mínimas para a definição de infrações e de sanções penais no que diz respeito ao combate à fraude e a outras atividades ilícitas lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista o reforço da proteção contra as infrações penais que afetam esses interesses financeiros, em harmonia com o acervo da União neste domínio.”*

Também o [Regulamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) - Disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da UE – reforça as medidas contra a fraude, dispõe, no considerando (139), que *“o presente regulamento deverá estabelecer os princípios e condições aplicáveis aos instrumentos financeiros, garantias orçamentais e assistência financeira e as regras relativas à limitação da responsabilidade financeira da União, à luta contra a fraude e o branqueamento de capitais, à liquidação de instrumentos financeiros e à apresentação de relatórios.”*

A Comissão Europeia publicou, em 2019, uma [Comunicação](#)³¹ intitulada “Estratégia antifraude da Comissão (CAFS): ação reforçada para proteger o orçamento da UE”, que visa *“dotar a Comissão de maior capacidade de análise para fins de prevenção e*

³⁰ [EUR-Lex - 32017L1371 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

³¹ [EUR-Lex - 52019DC0196 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

deteção e de um sistema de supervisão mais centralizado para a sua ação de combate à fraude”, dando continuidade aos objetivos da [CAFS de 2011](#)³².

Cumpra também mencionar o [programa Hercule III \(2014-2020\)](#), adotado pelo [Regulamento 250/2014](#)³³, que consubstancia um programa plurianual que presta apoio aos Estados-Membros, através da promoção de ações contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. No âmbito do novo [quadro financeiro plurianual](#)³⁴ (2021-2027), a UE adotou um [novo Programa Antifraude da União Europeia](#) que substituirá o programa Hercule III e tem como objetivo, entre outros, financiar a formação e promover o intercâmbio e melhores práticas entre os responsáveis pela aplicação da lei na Europa.

A União Europeia dispõe ainda de organismos dedicados ao combate à fraude, nomeadamente o [Organismo Europeu de Luta Antifraude](#)³⁵ (OLAF) que constitui o organismo da União Europeia “*mandatado para detetar e inquirir sobre a utilização fraudulenta de fundos da UE, bem como para lhe pôr termo,*” e a [Procuradoria Europeia](#), o primeiro órgão da UE com competências de investigação e ação penal relativamente a casos de fraude e corrupção lesivos dos interesses financeiros da UE.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Bélgica, Espanha, França e Itália.

BÉLGICA

³² [CAFS de 2011](#)

³³ [Regulamento \(UE\) n.º 250/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que cria um programa para a promoção de ações no domínio da proteção dos interesses financeiros da União Europeia \(programa Hercule III\) e revoga a Decisão n.º 804/2004/CE \(europa.eu\)](#)

³⁴ [O que é o Quadro Financeiro Plurianual? | Atualidade | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#)

³⁵ [Organismo Europeu de Luta Antifraude | Comissão Europeia \(europa.eu\)](#)

A [Loi adaptant la législation en matière de la lutte contre la corruption, de 11 Mai 2007](#)³⁶

adapta a legislação em matéria de luta contra a corrupção e transpõe para o ordenamento jurídico interno a Decisão-Quadro n.º 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de Julho, interpretando as normas do Código Penal relativas à corrupção privada. Este diploma veio modificar a [Loi relative à la répression de la corruption, de 10 février 1999](#). De destacar ainda os [artigos 246.º e seguintes do Code pénal](#) que regulam, nomeadamente, a *Corruption de personnes qui exercent une fonction publique* e o artigo 29.º do [Code d'instruction criminelle](#) que estipula que todos os funcionários que, no exercício das suas funções, tomem conhecimento de um crime ou de um delito (nomeadamente de corrupção) têm o dever de informar o *Procureur du Roi* e de lhe transmitir toda e qualquer informação, conversas e actos de que tenham conhecimento.

O Código Penal pune o funcionário público que pratica o peculato de propriedade pública ou privada (artigo 240), apropriação indébita (arrecadação de valores não pagos, artigo 243) e se interessa pelos atos, leilões, empresas ou órgãos sob sua administração ou fiscalização (Artigo 245).

Os artigos 246 a 252 criminalizam o suborno passivo e ativo de funcionários públicos. Nos termos do artigo 247.º, as penas são diferentes consoante o objeto da corrupção seja um ato justo (§ 1) ou injusto (§ 2), um crime ou uma infração (§ 3) ou se se trate de atos de tráfico de influência (§ 4). O artigo 250 pune a corrupção de quem exerce função pública em Estado estrangeiro ou organismo de direito internacional público.

A corrupção privada passiva e ativa é punida pelo artigo 504bis do Código Penal.

ESPAÑA

Em Espanha, o [Código Penal](#)³⁷ (*Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*) não refere especificamente crimes de corrupção cometidos por particulares ou

³⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial ejustice.just.fgov.be. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas à Bélgica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

³⁷ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

pessoas públicas. Apenas um capítulo (o X.º) se refere a corrupção: “*de los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales (art. 445)*”, que pertence ao Título XIX: “*Delitos contra la administración pública.*”

Cumpre, no entanto, salientar alguma legislação importante sobre esta matéria:

- [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)
- [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado;](#)

Não encontramos no ordenamento jurídico espanhol uma figura idêntica à que as iniciativas legislativas, ora apresentadas, pretendem criar, ou seja, o “enriquecimento injustificado”.

Há uma [Sentença do “Tribunal Supremo”](#) com data de 21 de setembro de 2010 que estabelece os requisitos para que se possa qualificar o enriquecimento como injusto: “*Nuestro ordenamiento positivo no regula de forma específica el enriquecimiento injusto, aunque en el propio Código Civil se contienen diversas manifestaciones de tal regla, como la prevista en el artículo 1158 y en el propio artículo 1145 -, lo que no ha sido obstáculo para que haya sido reconocido como fuente de obligaciones por la Jurisprudencia que ha aplicado las reglas clásicas*”.

No entanto, para que tenha lugar o enriquecimento injusto é necessária a concorrência dos seguintes requisitos: “*Que o arguido tenha experimentado um enriquecimento, ou aumento de seu património, ou evitando a sua redução; que tal aumento careça de justificação jurídica que o sustente; que cause um correlativo empobrecimento do demandante, ou provocando-lhe um prejuízo patrimonial, ou frustrando um ganho*”.

Veja-se esta [notícia de novembro de 2014](#): “*O magistrado do Tribunal Supremo (TS) e ex-fiscal geral do Estado, Cândido Conde-Pumpido, advoga que o financiamento ilegal dos partidos políticos e o enriquecimento injustificado sejam tipificados penalmente como crimes*”.

Também os “Fiscais” do departamento de Anticorrupção do Ministério Público coincidem e insistem na necessidade de mudar as leis para que seja considerado crime o “enriquecimento injustificado” de políticos e funcionários. “*Ou seja, para que se possa*

atuar contra aqueles que trabalham na 'Administração' cujo nível de vida não tenha nada que ver com os rendimentos que auferem através do vencimento". (maiores detalhes [aqui](#))

A relevância dos acréscimos patrimoniais injustificados está, porém, reconhecida, a nível fiscal, no artigo 39.º da [Lei n.º 35/2006, de 28 de novembro, relativa ao Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio](#).

Na lógica dessa disposição do diploma, os ganhos patrimoniais não justificados são atribuídos em função da titularidade dos bens ou direitos em que se manifestem, como sinais exteriores de riqueza (artigo 11.º, n.º 5).

Em conformidade, é ainda estabelecido, a propósito da definição dos conceitos de ganhos e perdas patrimoniais, que não são consideradas perdas patrimoniais as que não se encontrem justificadas (artigo 33.º, n.º 5, alínea a)).

Na atual legislatura o Grupo Parlamentar 'Ciudadanos' apresentou uma iniciativa legislativa, cujo título é "[Proposición de Ley Orgánica de medidas de lucha contra la corrupción y para la protección de los alertadores](#)"³⁸. Da qual destacamos esta parte da exposição de motivos: "O Título II é, com efeito, a criação da Autoridade Independente para a Integridade Pública, que é dotada de plena independência orgânica e funcional e que está incumbida do controle e supervisão do cumprimento pelas autoridades e funcionários do setor público estadual de suas obrigações em matéria de conflitos de interesses, regime de incompatibilidades e boa governação. Consequentemente, a Autoridade Independente de Integridade Pública substitui o Gabinete de Conflitos de Interesses nas suas funções de gestão do regime de incompatibilidades dos altos cargos da Administração Geral do Estado, de manutenção e gestão do Registo de Actividades e Bens e Direitos Patrimoniais de Altos Funcionários, e aplicação do regime sancionatório previsto no Título IV da Lei n.º 3/2015, de 30 de março, que regula o exercício de cargos superiores na Administração Geral do Estado. Do mesmo modo,

³⁸ www.congreso.es

nos termos do anterior, compete à Autoridade Independente para a Integridade Pública a aplicação do regime sancionatório em matéria de boa governação previsto no Título II da Lei 19/2013, de 9 de dezembro, sobre transparência, acesso à informação pública e boa governança.

FRANÇA

O "enriquecimento injustificado" é regulamentado em sede de [Código Civil nos artigos 1303 a 1303-4](#).³⁹

O "enriquecimento sem causa" que é sancionado pela ação "*de in rem verso*", pertence à categoria dos "quase-contratos". O recurso é admissível quando o património de uma pessoa aumentou em detrimento de uma outra e que o empobrecimento correlativo que daí resultou não encontre a sua justificação, nem num acordo ou liberalidade, nem numa disposição legal ou regulamentar.

A teoria do 'enriquecimento sem causa' é uma criação jurisprudencial, fundada atualmente no [artigo 1371.º do Código civil](#) francês. Trata-se de um quase-contrato.

O [artigo 168.º do Code Général des Impôts](#), com a redação introduzida pelo Decreto n.º 2015-608, de 3 de junho de 2015, lança mão da ideia de desproporção marcante entre o modo de vida de um contribuinte e o património que detenha, fazendo incidir a base de incidência do imposto sobre os rendimentos, desde que a soma do património seja igual ou superior a determinado valor, numa série de quantias mais elevadas ficcionadas numa tabela e calculadas sobre determinados bens que significam, por assim dizer, sinais exteriores de riqueza. Os montantes variam consoante o tipo de bem que esteja em causa, incluindo-se na tabela, designadamente, residências secundárias, automóveis de luxo, iates de recreio e cavalos de puro-sangue.

Ao enriquecimento injustificado são, assim, atribuídos meros efeitos fiscais, naturalmente negativos para o contribuinte, mas não penais.

³⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

Não estando embora autonomizado qualquer tipo de crime que equivalha ao enriquecimento ilícito, o [artigo 321º-6 do Código Penal](#) francês prevê uma infração criminal que se lhe aproxima sancionando com uma presunção a não justificação de recursos detidos ou a origem de algum bem que se possua. Se uma pessoa não consegue justificar recursos que detenha para alimentar o seu modo de vida ou explicar a origem de bens que possua, presume-se que está consciente da sua origem ilegal e comete crime punível com prisão e multa, parecendo que à acusação bastará provar a ligação entre o agente e outra pessoa que haja cometido crime relacionado, aliada à falta de justificação da posse dos bens ou recursos.

No que diz respeito ao crime de corrupção, o mesmo está previsto na “[Loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économiques](#)”.

No [site do Governo francês](#)⁴⁰ é justificada a existência desta lei do seguinte modo: “A França dota-se de ferramentas inovadoras para detectar, prevenir e punir com eficácia a corrupção e as violações de probidade. A lei visa atender às aspirações dos franceses no que diz respeito à transparência, ética e justiça em questões económicas. “A ética deve ser a bússola do público e do económico”, declarou Michel Sapin para quem “este texto ajudará a fazer do nosso país uma democracia moderna, baseada em valores sólidos, e não uma democracia da desconfiança. Contribuirá para construir para nosso país uma economia ao serviço de todos “e para eliminar” uma finança desenfreada a serviço da corrupção e da especulação. ”

No site da Assembleia Nacional está disponível uma [ligação](#)⁴¹ para os trabalhos preparatórios da “[Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte](#)”.

ITÁLIA

⁴⁰<https://www.gouvernement.fr/action/la-loi-sur-la-transparence-l-action-contre-la-corruption-et-la-modernisation-de-la-vie>

⁴¹https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/competence_defenseur_droits_protection_lanceurs_alerte.asp

No [Código Penal italiano](#)⁴² a corrupção está prevista nos artigos 314.º e seguintes, cujo capítulo tem por título “*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica Amministrazione*” (“Crimes de funcionários públicos contra a Administração Pública). O artigo 646.º do mesmo código é relativo à “apropriação indevida”.

No direito penal italiano, na sequência das alterações aos crimes praticados pelas sociedades ([Decreto Legislativo n.º.61, de 11 Abril de 2002](#)⁴³, que substituiu o Título 11 do Livro V do Código Civil) foi introduzido um caso penal reconduzível à categoria de corrupção no sector privado. Tal hipótese de crime, prevista no artigo 2635 do Código Civil, é definida pelo legislador como “*infidelidade na sequência de dação ou promessa de proveito*” (versão anterior).

O Serviço de Estudos da Câmara dos Deputados italiana preparou em 2007 uma [nota técnica](#)⁴⁴ relativa a uma iniciativa (A.C. 2783 (Governo), *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno*), com referência ao quadro normativo na matéria de luta à corrupção.

Veja-se o relatório relativo a 2019: “[Anticorruzione e Trasparenza: La Relazione 2019 al Parlamento](#)”⁴⁵.

Não há no ordenamento jurídico italiano uma figura idêntica à que a presente iniciativa legislativa pretende criar, ou seja, o “enriquecimento injustificado”. A matéria é apenas regulada no âmbito do direito civil.

O código civil, no [artigo 2041.º](#), identifica a ação geral de enriquecimento, destinada essencialmente a evitar que possam subsistir movimentos de capitais sem justificação,

⁴² Diploma consolidado retirado do portal oficial [normattiva.it](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Itália são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁴³ <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>

⁴⁴ http://documenti.camera.it/leg15/dossier/testi/ES0150.htm#_Toc178508088

⁴⁵ https://temi.camera.it/leg18/posti/OCD15_14087/anticorruzione-e-trasparenza-presentata-relazione-anac-sull-attivita-svolta-nel-2019.html

como se depreende do mesmo dado literal em que é explicado que “*Quem, sem justa causa, enriqueceu à custa de outra pessoa deve... indemnizar esta última...*”.

A norma em questão, então, para a sua aplicação parece exigir a existência de um enriquecimento de uma pessoa em particular contra outro, na ausência de um motivo válido de justificação, podendo, entre outras coisas, a vantagem ser representada por um aumento patrimonial ou por falta de um prejuízo patrimonial, resultante de ter evitado a perda de um bem ou de ter poupado uma despesa. Noutros termos, o próprio legislador, parece exigir um nexo de causalidade direto e imediato entre enriquecimento e empobrecimento, *id est*, o facto deve ser a única causa de ambos os eventos.

De notar também o carácter subsidiário da ação em causa, nos termos do [artigo 2042.º](#) do código civil, que determina que não se possa propor em concreto a ação nos casos em que possam subsistir outras ações destinadas a obter a indemnização pelo prejuízo sofrido.

Outros países

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da América do Sul: Argentina, Chile, El Salvador, Equador e México.⁴⁶

⁴⁶ Para além do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2012, também o parecer da comissão sobre os projetos de lei n.ºs 4/XII/1.^a (BE), 5/XII/1.^a (BE) e 11/XII/1.^a (PCP) assinalou exemplos extraeuropeus como ilustrando a tendência da América Latina para criminalizar o enriquecimento ilícito, em contraste com a posição preponderante na Europa, contrária à sua penalização, fundamentalmente por se ter vindo a entender não ser possível criar esse tipo de crime sem violação de princípios de direito penal e processual penal. Além dos casos tratados na presente nota técnica, o parecer abordou também a **Costa Rica** e a **Colômbia**, ambas exemplos de criminalização do enriquecimento ilícito. No acórdão citado, por sua vez, lê-se o seguinte: “*No plano do direito comparado, refira-se que, apesar das dificuldades colocadas à incriminação, alguns Estados admitem o crime de enriquecimento ilícito ou injustificado. É o caso, sem pretensões de exaustividade, de Hong-Kong (v. o capítulo 201, secção 10, da Prevention of Bribery Ordinance), do Chile (v. artigo 241–bis do respetivo Código Penal), da Argentina (v. artigo 268.º, parágrafo 2, do respetivo Código Penal, na redação que lhe conferiu a Lei n.º 25.188, de 1999), de El Salvador (v. artigo 333.º do respetivo Código Penal), do Equador (v. artigo 296.1 do respetivo Código Penal), da China (v. artigo 395.º do respetivo Código Penal), e da Região Administrativa Especial de Macau. É porventura conveniente atentar na evolução sofrida pelo regime jurídico da figura do enriquecimento ilícito em Macau, pela proximidade relativamente ao ordenamento jurídico português. Ora, o destaque cabe, desde logo, ao artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 14/87/M, de 7 de dezembro (Regime Penal da Corrupção), que previa a punição disciplinar pelo ilícito de «Sinais exteriores de riqueza». Seguiu -se a Lei n.º 3/98/M, de 29 de junho, entretanto revogada pela Lei n.º 11/2003, de 28 de junho. Aí se prevê não só o dever de apresentação, por parte de titulares de cargos políticos e demais trabalhadores da função pública, de uma «declaração de rendimentos e interesses patrimoniais» (artigo 1.º), como o crime de «Riqueza injustificada» (artigo 28.º)”. Os casos de legislação estrangeira tratados na presente nota técnica, ao invés, não podem ser vistos como refletindo qualquer tendência num ou noutro sentido, constituindo meros exemplos da forma como as duas orientações em confronto legislam na matéria.*”

ARGENTINA

No seu artigo 268.º, n.º 2, o [Código Penal](#)⁴⁷ argentino concebe o enriquecimento ilícito, punindo-o, como a conduta do servidor público que, ao ser notificado para tal, não justifica a procedência de um enriquecimento patrimonial apreciável seu ou de interposta pessoa para o dissimular.

CHILE

Também o artigo 241.º-bis do [Código Penal](#)⁴⁸ chileno tipifica o enriquecimento ilícito como crime, apelando ao conceito de incremento patrimonial “relevante e injustificado” de um empregado público no exercício as suas funções, punido com multa de valor equivalente ao do aumento patrimonial, a não ser que a conduta seja enquadrável noutra tipo de crime a que se aplique pena mais elevada.

Em todo o caso, é vincado no mesmo preceito que o ónus da prova recai no Ministério Público.

EL SALVADOR

O artigo 333.º do [Código Penal](#)⁴⁹ salvadorenho caracteriza o enriquecimento ilícito na perspetiva do “incremento patrimonial não justificado”.

No artigo 7.º de [lei própria](#)⁵⁰ aplicável a detentores dos cargos e funções públicas nela enumerados, a noção de enriquecimento ilícito aparece relacionada com um aumento de capital notoriamente superior ao que normalmente o sujeito teria obtido em virtude dos salários e emolumentos que arrecadar legalmente.

EQUADOR

O enriquecimento ilícito é objeto de tratamento, em sede de [Código Penal](#)⁵¹, nos seus artigos 296.º-1, 296.º-2 e 296.º-3. É definido como um incremento injustificado do

⁴⁷ http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Penal_de_la_Republica_Argentina.pdf

⁴⁸ http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_chl_cod_penal.pdf

⁴⁹ https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Penal_El_Salvador.pdf

⁵⁰ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_enriquecimiento.pdf

⁵¹ <https://oig.cepal.org/es/paises/ecuador>

património de uma pessoa produzido por ocasião ou como consequência do desempenho de cargo ou função pública e com origem em atos não permitidos por lei que, para além disso, não resulte de rendimentos legalmente percebidos, sendo sancionado, sempre que não constitua outra infração criminal, com pena de prisão de um a cinco anos e restituição em dobro do valor do enriquecimento.

MÉXICO

Para o [artigo 224.º do Código Penal](#)⁵² federal mexicano, existe enriquecimento ilícito quando haja razões para não acreditar no legítimo aumento do património de um servidor público ou na legítima procedência dos bens que estejam em seu nome ou daqueles em relação aos quais se comporte como dono. As penas aplicáveis, para além da perda dos bens de procedência ilegítima, variam consoante o montante global do enriquecimento indevido, sendo de três tipos:

- Prisão;
- Multa;
- Destituição e inabilitação temporária para desempenhar outro emprego, comissão ou cargo públicos.

Numa tese sobre a evolução da legislação mexicana relativa à corrupção que tivemos oportunidade de consultar, dá-se conta dos elevados índices de corrupção que se registavam no país, apontando-se o fenómeno como umas das principais razões para justificar a opção tomada pelo legislador em perseguir criminalmente os sinais exteriores de riqueza de funcionários públicos ostentando património desproporcionado aos seus rendimentos normais, através da criminalização do enriquecimento ilícito, também caracterizado no estudo como um reflexo dos crimes de suborno e outros relacionados com a corrupção.⁵³

Organizações internacionais

⁵² http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_190221.pdf

⁵³ O extrato pertinente dessa tese é disponibilizado em <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19593/Capitulo2.pdf>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC)⁵⁴

No portal eletrónico da UNODC está disponibilizado um estudo analítico-comparativo, muito completo, intitulado [On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption⁵⁵](#), onde todas as principais questões controversas sobre o enriquecimento ilícito são diagnosticadas e analisadas. Trata-se de um trabalho editado no âmbito de uma parceria que o UNODC estabeleceu com o Banco Mundial e a que chamou STAR (*Stolen Asset Recovery Initiative*).

O estudo, datado de 2012, contém um apêndice onde são sumariamente analisadas as normas legais existentes sobre enriquecimento ilícito em 46 países, nenhum dos quais europeu.

Desse apêndice é possível retirar as ideias-chave em torno das quais gravitou a formulação do conceito de enriquecimento ilícito nesses 46 regimes jurídicos.

Telegraficamente, faz-se apelo aos seguintes tipos de formulações:

- Na **Argélia**, não se conseguir explicar razoavelmente o aumento de rendimentos em face do salário;
- Em **Angola**, ter bens cujo valor é desproporcional à evolução do património do detentor ou ao seu salário;
- Em **Antígua e Barbuda**, manter um padrão de vida acima do que seria normal perante os salários e rendimentos de que se é titular ou, salvo explicação satisfatória, possuir recursos financeiros ou propriedades desproporcionais aos rendimentos auferidos;
- Na **Argentina**, não justificar a procedência de um enriquecimento patrimonial apreciável;
- No **Bangladesh**, deter a propriedade de bens obtidos por meios desonestos, sendo as propriedades inconsistentes com as fontes de rendimento conhecidas, salvo explicação satisfatória a submeter ao tribunal;
- No **Butão**, manter um nível de vida não compatível com a fonte normal de rendimento ou possuir recursos pecuniários ou bens desproporcionais aos rendimentos legítimos, salvo explicação satisfatória;
- Na **Bolívia**, não justificar um incremento desproporcionado do património em face das suas receitas legítimas;

⁵⁴ Localizada em <http://www.unodc.org/>.

⁵⁵ http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2012_on_the_take-_criminalizing_illicit_enrichment_to_fight_corruption.pdf

- No **Botswana**, haver razões para suspeitar de que o funcionário mantém um nível de vida acima do que pode sustentar ou está na posse de dinheiro e propriedades desproporcionados;
- No **Brunei Darussalam**, manter um padrão de vida acima do normal ou estar na posse de dinheiro e propriedades desproporcionados, salvo explicação satisfatória;
- No **Chile**, obter um significativo e injustificado aumento do património;
- Na **China**, ter propriedades ou gastos que obviamente excedam os rendimentos legais, se a diferença for enorme, caso em que o funcionário é obrigado a explicar a origem dos incrementos;
- Em **Hong Kong**, levar um nível de vida acima do normal ou estar na posse de recursos pecuniários ou propriedades desproporcionados, salvo explicação satisfatória;
- Em **Macau**, estar na posse de bens ou rendimentos anormalmente altos do que o indicado previamente, sem explicar como os obteve ou satisfatoriamente demonstrar a sua origem legítima;
- Na **Colômbia**, ter incremento patrimonial injustificado;
- Na **Costa Rica**, aumentar o património, adquirir bens ou direitos, cancelar dívidas e fazer extinguir obrigações, com aproveitamento ilegítimo do posto, cargo ou função;
- Em **Cuba**, aumentar o património em quantia não proporcional aos rendimentos legítimos, sem justificar a licitude dos meios empregues para realizar os gastos ou obter o acréscimo;
- No **Equador**, incremento injustificado do património que não seja resultado dos rendimentos legalmente auferidos;
- No **Egipto**, ganhos ilegítimos e aumento de riqueza não proporcional aos rendimentos normais, no caso de não se provar a sua fonte legítima;
- Em **El Salvador**, aumento significativamente mais elevado do que os rendimentos normais;
- Na **Etiópia**, manter padrão de vida acima do normal ou estar na posse de recursos pecuniários ou propriedades desproporcionados, salvo explicação satisfatória;
- No **Gabão**, todas as condutas que se reconduzem às diversas tipologias de crimes relacionados com a corrupção e ainda um aumento significativo de património que não possa razoavelmente justificar-se em face dos rendimentos legitimamente recebidos;

- Na **Guiana**, ter dinheiro ou propriedades desproporcionadas às fontes de rendimento conhecidas, caso a pessoa não demonstre que os bens foram adquiridos por meios legais;
- Nas **Honduras**, aumento de capital notoriamente superior ao que normalmente adviria dos normais salários e rendimentos;
- Na **Índia**, recursos pecuniários ou propriedades desproporcionais às fontes de rendimento conhecidas;
- Na **Jamaica**, deter bens desproporcionais aos ganhos legais, caso não seja dada explicação satisfatória;
- No **Líbano**, usa-se o conceito de riqueza ilícita, a proveniente de suborno ou, em geral, meios ilegais;
- No **Lesotho**, possuir bens de origem inexplicável, manter padrão de vida acima do normal, possuir bens de que razoavelmente se suspeite terem sido adquiridos ilegalmente ou ter recursos financeiros ou propriedades desproporcionais às fontes de rendimento conhecidas;
- Na **Macedónia**, dispor de fundos monetários públicos e prestar falsas ou incompletas declarações acerca de propriedades cujo valor significativamente exceda os rendimentos normais;
- Em **Madagáscar**, não se conseguir justificar razoavelmente um substancial aumento do património;
- No **Malawi**, haver motivos razoáveis para acreditar que um funcionário mantém um nível de vida acima do que é normal, possui meios pecuniários ou propriedades desproporcionais às suas fontes de rendimento normais ou está a receber benefícios por serviços de que se suspeite razoavelmente terem sido obtidos de forma ilegal ou criminosa;
- Na **Malásia**, deter interesses ou propriedades que se consideram excessivos considerando os meios normais de rendimento, salvo se for dada explicação;
- No **México**, haver razões para não acreditar no legítimo aumento do património ou procedência dos bens;
- No **Nepal**, origem suspeita de bens relacionados em declarações de património que se revelem incompatíveis ou pouco naturais de obter, manter um estilo de vida inconciliável com os rendimentos ou fazer doações, dar presentes ou emprestar dinheiro para além das suas capacidades financeiras;

- Na **Nicarágua**, incremento do património com significativo excesso, sem poder justificar razoavelmente a sua procedência;
- No **Níger**, possuir um património ou modo de vida que os rendimentos lícitos não permitem justificar;
- No **Paquistão**, ter propriedades ou recursos pecuniários desproporcionais às fontes de rendimento;
- No **Panamá**, incremento indevido, sem justificação, do património do funcionário;
- No **Paraguai**, adquirir bens, direitos ou serviços acima das suas legítimas possibilidades económicas ou cancelar dívidas ou extinguir obrigações, por causa do exercício da função, em condições que ultrapassem essas possibilidades económicas;
- No **Perú**, incremento ilícito do património que não possa ser justificado razoavelmente;
- Nas **Filipinas**, adquirir propriedades e ou dinheiro em montante manifestamente fora da proporção do salário ou outros rendimentos legais;
- No **Ruanda**, pessoa que tenha enriquecido sem conseguir provar que esse enriquecimento é justo e legal;
- No **Senegal**, situação de um funcionário que se depare com a impossibilidade de justificar a origem lícita de recursos que lhe permitem estar na posse de um património ou manter um estilo de vida acima das suas possibilidades, sem correspondência com os seus rendimentos legais;
- Na **Serra Leoa**, ter riqueza inexplicável, mantendo um padrão de vida incompatível com os salários e emolumentos normais ou possuindo meios pecuniários ou propriedades desproporcionais às suas fontes de rendimento, salvo explicação satisfatória;
- No **Uganda**, haver razões para suspeitar de que a pessoa mantém um padrão de vida acima do que os rendimentos normais proporcionam ou detém meios pecuniários ou propriedades desproporcionais às suas fontes de rendimento;
- Na **Venezuela**, obtenção de acréscimos desproporcionais aos rendimentos líquidos que não conseguem ser justificados;
- Em **West Bank e Gaza**, um ganho ilegal ou aumento de riqueza incompatível com os rendimentos normais, se não for provada a sua fonte legítima.

Tenha-se em conta que as condutas criminalizadas dizem respeito, em regra, apenas aos funcionários públicos e pessoas detendo funções e cargos públicos, havendo alguns

casos em que as normas penais em vigor naqueles países também se aplicam a qualquer cidadão.

Considere-se ainda que as noções inerentes à construção dos conceitos legais que acabaram de ser resumidos não estão isentas de erro, uma vez que a informação constante do aludido apêndice, embora recente, careceria de confirmação e eventual atualização. Não deixam de constituir, no entanto, um relevante barómetro dos países que têm vindo a criminalizar o enriquecimento ilícito e da forma como o têm concebido nas respetivas leis.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL⁵⁶

Na página da Internet desta organização não-governamental é disponibilizada uma [sinopse](#), com data de 2012⁵⁷, que agrupa um conjunto de questões essenciais sobre o enriquecimento ilícito, com alusões aos ordenamentos jurídicos dos seguintes países: **Argentina, Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Itália, México, Holanda, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos da América**, analisados brevemente pela ordem indicada.

Há também uma curta referência conjunta aos casos de Hong Kong, Botswana, Índia, Zâmbia e alguns países latino-americanos.

O caso de Portugal é citado com destaque, para evidenciar, dando-o como exemplo, os obstáculos jurídicos que foram colocados à criminalização do enriquecimento ilícito. À data do estudo estava a iniciar-se a discussão do tema a nível legislativo parlamentar, com os resultados que são descritos noutra parte desta nota técnica.

V. Consultas e contributos

⁵⁶ Com endereço eletrónico em <http://www.transparency.org/>.

⁵⁷ Feita uma pesquisa não foram encontrados dados mais recentes.

Em 20 de abril de 2021, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da [Ordem dos Advogados](#) e do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa na Internet](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não parece suscitar questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico

Enquadramento bibliográfico

CAMPOS, Luís - A corrupção e a sua dificuldade probatória : o crime de recebimento indevido de vantagem. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. Ano 35, nº 137 (jan./mar. 2014), p. 117-146. Cota: RP-179.

Resumo: Este artigo analisa o tema da corrupção, nomeadamente do crime de recebimento indevido de vantagem. Nele o autor aborda o crime de recebimento indevido de vantagem, porque é muito duvidosa a sua interpretação, sendo também duvidoso o contributo para ultrapassar a dificuldade probatória da corrupção. Assim

sendo, o artigo começa por expor as razões dessa dificuldade. De seguida, passa à análise do tipo legal objetivo e do bem jurídico-penal tutelado que permitirá compreender o sentido que a corrupção assume atualmente e se o crime de recebimento indevido de vantagem o vem alargar. Por fim, será analisada a exigência probatória colocada para, por um lado, verificar se são superadas as razões da dificuldade probatória e, por outro, indagar se são violados princípios fundamentais do Direito Processual Penal.

CONSELHO DA EUROPA. GRECO - **Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs** [Em linha] : **rapport d'évaluation – Portugal**. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2016. [Consult. 30 abril 2021]. Disponível em [WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119148&img=2060&save=true>](http://www.catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119148&img=2060&save=true).

Resumo: A presente obra aborda o tema da corrupção em Portugal, nomeadamente em relação aos parlamentares, juízes e procuradores. Nela as autoridades são convidadas a colocar claramente a prevenção da corrupção no cerne da regulamentação relativa aos três grupos profissionais examinados neste relatório, a consolidar o quadro jurídico existente e a reforçar, quando necessário, os poderes e a imparcialidade ou a eficácia dos órgãos de supervisão. De forma mais geral, estes devem concentrar-se na promoção de uma abordagem coerente e sistemática para a prevenção da corrupção a fim de alcançar resultados tangíveis e uma implementação sustentável.

DIAS, Marta Machado – Crimes de responsabilidade dos eleitos locais, alguns aspectos. In **Crimes de responsabilidade dos eleitos locais**. Braga : CEJUR, 2008. ISBN 978-989-95115-3-8. P. 23-93. Cota: 12.06.8 – 761/2008.

Resumo: Este artigo analisa os crimes de responsabilidade e seu papel no quadro jurídico-penal português. Refere-se ainda a necessidade urgente de intervenção legislativa de forma a responsabilizar efetivamente os titulares dos cargos políticos e dignificar o exercício da função política.

Começa-se por fazer um enquadramento jurídico das autarquias locais na organização político-administrativa do Estado para, em seguida, identificar os titulares de órgãos autárquicos como potenciais titulares de crimes de responsabilidade. Esta análise é feita partindo de uma explicação histórica, político-constitucional e jurídica para, por fim, desenvolver este regime especial a que estão sujeitos os eleitos locais, com recurso a alguns casos tratados pela jurisprudência.

MARQUES, Paulo - “Todo o negócio quer dinheiro” : a tributação das manifestações de fortuna e dos acréscimos patrimoniais não justificados. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 35, nº 139 (Jul./Set. 2014), p. 149-177. Cota: RP-179.

Resumo: Tendo em conta que para efetuar um negócio é preciso dinheiro, este artigo aborda a alternativa à tributação dos rendimentos não declarados através da tributação das manifestações de fortuna e dos acréscimos patrimoniais não justificados. Com vista a uma acrescida equidade fiscal, o autor faz referência ao mecanismo de determinação indireta do rendimento tributável dos contribuintes com base nas referidas manifestações de riqueza não justificada, atendendo a que, em muitos casos, não é possível a tributação real do rendimento, mas ainda assim são relevados indícios da capacidade contributiva.

POSEZ, Alexis - La subsidiarité de l'enrichissement sans cause : étude de droit français à la lumière du droit comparé. **Revue de droit international et de droit comparé**. Bruxelles. A. 91, nº 2 (2014), p. 185-246. Cota: RE-223.

Resumo: Este artigo analisa o tema do enriquecimento ilícito no direito francês à luz do Direito Comparado. Nele o autor aborda essencialmente a questão da subsidiariedade do enriquecimento sem causa. No artigo são desenvolvidos dois pontos principais: a subsidiariedade face à existência de outra ação; a subsidiariedade face ao desaparecimento da ação principal.

SANTOS, Cláudia Cruz - Notas breves sobre os crimes de corrupção de agentes públicos : considerações em torno do presente e do futuro do seu regime jurídico. **Julgar**. Lisboa. Nº 11 (Maio/Ago. 2010), p. 51-58. Cota: RP-257.

Resumo: Neste artigo a autora debruça-se sobre o enquadramento jurídico-penal da corrupção de agentes públicos, abordando alguns aspetos da forma como o direito penal pretende reprimir a corrupção. Para esse efeito, faz uma análise da estrutura dos tipos de crime de corrupção e das questões mais relevantes que têm sido suscitadas nos últimos anos. Partindo de uma crítica ao projeto do crime de “enriquecimento ilícito”, assume a necessidade de repensar questões como o alargamento dos prazos prescricionais nas faixas menos graves da corrupção e por outro lado, no domínio processual, defende a existência de formas de proteção efetiva dos denunciante particulares de situações em que se vejam envolvidos.

SIMÕES, Euclides Dâmaso – Importância e prioridade da prevenção no combate à corrupção : o sistema português ante a Convenção de Mérida. **Revista do Ministério Público**. Lisboa : Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. ISSN 0870-6107. A 30, nº 117 (Jan.-Mar. 2009), p. 27-42. Cota: RP-179.

Resumo: O autor refere que o sistema português é muito incipiente ao nível da prevenção da corrupção, considerando a situação atual preocupante quando se coloca a questão de saber se são cumpridos os objetivos de eficácia, proporcionalidade e dissuasão postulados pelos principais instrumentos de direito internacional sobre corrupção, entre os quais avulta a Convenção das Nações Unidas de 2003, conhecida como “Convenção de Mérida”.

Considera que os melhoramentos desejáveis neste campo se devem traduzir no aperfeiçoamento do regime de controlo dos rendimentos de titulares de cargos políticos e equiparados e do regime de financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais, no aumento da capacidade de prospeção e da fiabilidade das instâncias de fiscalização administrativa que atuam a montante do processo repressivo, na criação de um órgão encarregado de prevenir a corrupção, no estabelecimento de um programa coerente e uniforme de prevenção adaptado à realidade nacional e na adoção de



medidas especiais que promovam a integridade dos magistrados judiciais e do Ministério Público.