



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 228/XII/1ª – CACDLG /2015

Data: 04-03-2015

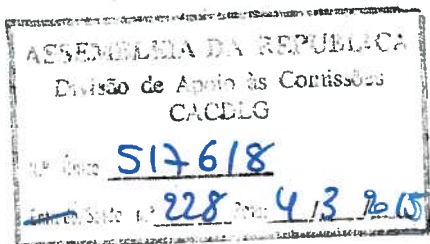
**ASSUNTO: Parecer dos Projetos de Lei n.ºs 766/XII/4.ª (BE) e 782/XII/4.ª (PCP).**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo aos **Projetos de Lei n.ºs 766/XII/4.ª (BE) – “Combate o enriquecimento injustificado” e 782/XII/4.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) ”**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas com os votos a favor do PSD, CDS-PP e BE, a abstenção do PS, verificando-se a ausência do PCP e PEV, na reunião de 4 de março de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)



*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: [Comissao.IA-CACDLGXII@ar.parlamento.pt](mailto:Comissao.IA-CACDLGXII@ar.parlamento.pt)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 766/XII/4.ª (BE) – COMBATE O ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO**

**PROJETO DE LEI N.º 782/XII/4.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)**

PARTE I - CONSIDERANDOS

**I. a) Nota introdutória**

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do BE tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 4 de fevereiro de 2015, o **Projeto de Lei n.º 766/XII/4.ª – “Combate o enriquecimento injustificado”**.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, datado de 5 de fevereiro de 2015, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Administração Pública, tendo sido redistribuída, por despacho de 12 de fevereiro de 2015, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Entretanto, em 17 de fevereiro de 2015, um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 782/XII/4.ª** – “*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)*”, o qual, por despacho de 19 de fevereiro de 2015, baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Foram pedidos pareceres, em 18 e 19 de fevereiro de 2015, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e à Ordem dos Advogados.

De referir que a discussão na generalidade destas iniciativas, em conjunto com os Projetos de Lei n.ºs 765/XII/4.ª (BE) – “*Transparência dos titulares de altos cargos políticos e altos cargos públicos*”, 798/XII/4.ª (PSD, CDS-PP) – “*Enriquecimento ilícito*”, 801/XII/4.ª (PS) – “*Reforça o regime de controlo dos acréscimos patrimoniais não justificados ou não declarados dos titulares de cargos políticos e equiparados*” e 803/XII/4.ª (PCP) – “*Estabelece medidas de reforço ao combate à criminalidade económica e financeira, proibindo ou limitando relações comerciais ou profissionais ou transações ocasionais com entidades sediadas em centros off-shore ou centros off-shore não cooperantes*”, e o Projeto de Resolução n.º 1286/XII/4.ª (PCP) – “*Propõe a adoção pelo Estado português de um Plano de Ação Nacional e Internacional para a extinção dos centros off-shore*”, se encontra agendada para o Plenário de 6 de março de 2015 (debate temático sobre combate à corrupção, requerido pelo BE).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

#### 1.1. Do Projeto de Lei n.º 766/XII/4ª (BE)

Considerando que o *“combate ao enriquecimento injustificado é um combate por uma cidadania responsável e pela dignificação do Estado”* e que *“para a efetivação desse combate não bastam palavras de consternação e de censura. São precisas medidas concretas e assertivas”*, o BE vem propor *“uma série de medidas que visam dotar o Estado, e a administração tributária de armas concretas para essa tarefa”* (cfr. exposição de motivos).

Nesse sentido, o Projeto de Lei (PJL) n.º 766/XII/4.ª (BE) pretende estabelecer os procedimentos a seguir pela administração tributária sempre que esteja em causa a evidência de existência de situações de enriquecimento injustificado, fixar a taxa de tributação dos rendimentos que venham a ser apurados no âmbito desses procedimentos, alterar a Lei Geral Tributária e o Código Penal, visando a promoção de medidas de combate à corrupção (cfr. artigo 1.º do PJL).

Assim, para efeitos fiscais, esta iniciativa legislativa considera enriquecimento injustificado sempre que haja uma discrepância igual ou superior a 20% entre o rendimento declarado e o valor dos acréscimos e aquisições patrimoniais imobiliários e mobiliários, sempre que o valor do rendimento seja superior a 25 mil euros (cfr. artigo 2.º do PJL).

Logo que a administração tributária detete uma situação de enriquecimento injustificado, é desencadeado o seguinte procedimento: a administração tributária notifica o contribuinte para, em 30 dias, prorrogável por mais 30 dias, vir prestar de declarações e justificar a origem desses mesmos rendimentos. Findo o prazo sem que o contribuinte tenha prestado declarações ou se a administração tributária tiver motivos fundamentados para crer que se trata de falsas declarações ou que foram omitidos factos ou dados relevantes sobre a origem do património, o processo é remetido, no prazo de 15 dias, ao Ministério Público para



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

apuramento de eventual conduta criminosa, sem prejuízo da averiguação dos crimes de âmbito tributário. A este procedimento são aplicáveis as regras relativas à proteção e direitos dos contribuintes, previstas no Código de Procedimento e Processo Tributário, nomeadamente no que se refere ao direito de impugnação judicial (cfr. artigo 3.º do PJJ).

O BE propõe que toda a valorização patrimonial imobiliária e mobiliária, e outros rendimentos do contribuinte que tenham sido considerados injustificados, sejam tributados autonomamente, para efeito de IRS ou IRC, a uma taxa de 100% (cfr. artigo 4.º do PJJ).

São ainda propostas as seguintes alterações à Lei Geral Tributária (cfr. artigo 5.º do PJJ):

- Aditamento de um novo n.º 2 ao artigo 58.º, que obriga a administração tributária a remeter ao Ministério Público todos os indícios que no âmbito da sua atividade tenha apurado e que sejam suscetíveis de constituir crime;
- Alteração da alínea e) do n.º 1 do artigo 63.º-B, permitindo o acesso da administração tributária a informações e documentos bancários (i.e., o levantamento do sigilo bancário) quando exista necessidade de controlar os pressupostos de benefícios fiscais de que o contribuinte usufrua;
- Revogação tácita dos atuais n.ºs 12 e 13<sup>1</sup> do artigo 63.º-B e previsão, como novo n.º 12 desse artigo, da obrigação de comunicação imediata ao Ministério Público, para efeitos de averiguação de eventual infração penal, sempre que a administração tributária verifique a ocorrência de qualquer uma das situações que permite o levantamento do sigilo bancário do contribuinte.

Também é proposto o aditamento de um novo n.º 5 ao artigo 374.º-A do Código Penal, que agrava as penas previstas para os crimes de corrupção, peculato, participação económica

---

<sup>1</sup> Os atuais n.ºs 12 e 13 do artigo 63.º-B da LGT foram aditados pela Lei do OE para 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31/12).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

em negócio, concussão, abuso de poder e violação de segredo por funcionário em um terço, nos seus limites máximo e mínimo, sempre que o agente, no âmbito de procedimento tributário anterior, pelos mesmos factos, não tenha colaborado com a administração tributária ou, tendo colaborado, tenha prestado falsas declarações ou omitido informações ou dados (cfr. artigo 6.º do PJJ).

Por último, prevê-se que estas propostas, caso venham a ser aprovadas, entrem em vigor “30 dias após a sua publicação” (cfr. artigo 7.º do PJJ).

### 1.2. Do Projeto de Lei n.º 782/XII/4ª (PCP)

Salientando o esforço que tem feito desde “há precisamente 8 anos” no sentido de criminalizar o enriquecimento ilícito/injustificado (cfr. PJJ’s n.ºs 360/X, 726/X, 25/XI, 494/XI e 11/XII) e entendendo que não se deve “insistir em soluções que possam vir a ser de novo declaradas inconstitucionais”, o PCP “decidiu retomar a iniciativa, esperando que possa haver a conjugação de vontades necessária para que seja aprovada uma lei reconhecidamente conforme à Constituição” (cfr. exposição de motivos).

Nesse sentido, apresenta agora o Projeto de Lei (PJJ) n.º 782/XII/4.ª.

Esta iniciativa legislativa vem criar o dever de declaração de património e rendimentos, nos seguintes termos:

- Quem, por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, possuir ou detiver património e rendimentos que excedam 400 salários mínimos nacionais (SMN)<sup>2</sup> tem o dever de o declarar à administração tributária no prazo previsto para a 1ª declaração de rendimentos para efeitos fiscais após o início de produção de efeitos desta lei (cfr. artigo 1.º, n.º 1 do PJJ);

---

<sup>2</sup> Ou seja, mais de € 202.000.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Quem, por si ou por interposta pessoa, singular ou coletiva, adquirir património e rendimentos que excedam, em montante superior a 100 SMN<sup>3</sup>, 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 de posse ou detenção de património e de rendimentos superiores a 400 SMN tem o dever de o declarar à administração tributária no prazo previsto para a 1.<sup>a</sup> declaração de rendimentos para efeitos fiscais após a ocorrência da aquisição, posse ou detenção, indicando concretamente a respetiva origem (cfr. artigo 1.º, n.º 2 do PJI).

Para esse efeito, considera-se 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; e considera-se 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 (cfr. artigo 1.º, n.ºs 3 e 4 do PJI).

Esta iniciativa visa ainda criminalizar o enriquecimento injustificado, nesse sentido aditando os artigos 335.º-A e 377.º-A ao Código Penal (CP), e o artigo 23.º-A à Lei dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos (cfr. artigos 2.º e 3.º do PJI).

Assim, para os cidadãos em geral, o PCP propõe que seja punido com pena de prisão de 1 a 5 anos o incumprimento dos deveres de declaração à administração tributária estabelecidos na lei sobre o enriquecimento injustificado quanto à ocorrência da aquisição, posse ou detenção de património e rendimentos, bem como à respetiva origem (cfr. novo artigo 335.º-A, n.º 1 do CP, aditado pelo artigo 2.º do PJI).

---

<sup>3</sup> Ou seja, mais de € 50.500.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A mesma conduta, quando praticada por funcionário, durante o exercício de funções públicas ou nos três anos seguintes à cessação dessas funções, ou quando praticada por titular de cargo político ou alto cargo público, durante o período do exercício das suas funções ou nos três anos seguintes à cessação dessas funções, deverá ser punida com pena de prisão de 1 a 8 anos (cfr. novos artigos 377.º-A, n.º 1 do CP e 23.º-A, n.º 1 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, aditados pelos artigos 2.º e 3.º do PJI).

Em qualquer das situações, se a omissão do dever declarativo 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 (cfr. novos artigos 335.º-A, n.º 2 e 377.º-A, n.º 2, ambos do CP, e artigo 23.º-A, n.º 2 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, aditados pelos artigos 2.º e 3.º do PJI).

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, a pena é especialmente atenuada (cfr. novos artigos 335.º-A, n.º 3 e 377.º-A, n.º 3, ambos do CP, e 23.º-A, n.º 3 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, aditados pelos artigos 2.º e 3.º do PJI).

Prevê-se 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 CP, ou seja, para a sua perda a favor do Estado (cfr. novos artigos 335.º-A, n.º 4 e 377.º-A, n.º 4, ambos do CP, e 23.º-A, n.º 4 da Lei dos Crimes de Responsabilidade, aditados pelos artigos 2.º e 3.º do PJI).

Refere o PCP que *“o valor jurídico-penal tutelado é a transparência da aquisição de património e de rendimentos de valor significativamente elevado (acima de 200 salários*





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*mínimos nacionais mensais<sup>4</sup>), 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”, esclarecendo que o “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” (cfr. exposição de motivos)*

A iniciativa obriga o Governo a aprovar, no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor desta lei, o modelo da declaração a apresentar à administração tributária, prevendo-se que as declarações possam ser feitas por mera confirmação dos elementos constantes da declaração de rendimentos para efeitos fiscais quando nesta sejam identificados todos os rendimentos e património (cfr. artigo 4.º do PJJ).

A iniciativa estabelece o dever de a administração fiscal informar os contribuintes, através do portal das finanças ou por qualquer meio adequado, dos deveres de declaração constantes desta lei, prevendo-se, ainda, que compita à administração tributária participar ao Ministério Público quaisquer casos de incumprimento do disposto nesta lei, dando conhecimento aos contribuintes dessa participação para que, querendo, possam regularizar a sua situação (cfr. artigo 5.º do PJJ).

Prevê-se, por último, que estas propostas, caso venham a ser aprovadas, produzam efeitos “a partir da aprovação da regulamentação referida no artigo 4.º” (cfr. artigo 6.º do PJJ).

---

<sup>4</sup> Note-se que há uma desconformidade entre o que é dito na exposição de motivos e o que se encontra vertido no articulado. Neste último, o dever declarativo existe quando o cidadão, à data da produção de efeitos desta lei, possuir ou detiver património ou rendimentos que excedam 400 SMN ou quando a aquisição de património e rendimentos excedam, em montante superior a 100 SMN, o património pré-existente (cfr. artigo 1º, n.ºs 1 e 2, do PJJ). Em lado nenhum do articulado se fala em património ou rendimentos acima de 200 SMN como vem referido na exposição de motivos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### I c) Antecedentes

Nesta sede, importa referir que vários Grupos Parlamentares propuseram, nas X e XI Legislaturas, a criminalização do enriquecimento ilícito/injustificado, através das seguintes iniciativas legislativas (encontram-se por ordem cronológica de apresentação):

- P JL 360/X/2.<sup>a</sup> (PCP) – previa a tipificação do “enriquecimento injustificado” – integrou o Grupo de Trabalho do Código Penal e o Grupo de Trabalho da Corrupção – rejeitado na generalidade em 22/02/2008, com os votos contra do PS e PSD, a abstenção do CDS-PP e a favor do PCP, BE, PEV e Dep. Luísa Mesquita (Ninsc);
- P JL 374/X/2.<sup>a</sup> (PSD) – “*Crime de enriquecimento ilícito*” - rejeitado na generalidade em 19/04/2007, com os votos contra do PS, a abstenção do CDS-PP e a favor do PSD, PCP, BE e PEV;
- P JL 726/X/4.<sup>a</sup> (PCP) - “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*” – rejeitado na generalidade em 23/04/2009, com os votos a favor do PCP, BE, PEV e Dep. Luísa Mesquita (Nins), contra do PS e Dep. José Paulo Carvalho (Ninsc), e a abstenção do PSD e CDS-PP;
- P JL 747/X/4.<sup>a</sup> (PSD) - “*Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções públicas*” – rejeitado na generalidade em 23/04/2009, com os votos contra do PS, a abstenção 1Dep PSD e do CDS-PP, e a favor do PSD, PCP, CDS-PP, BE, PEV, Dep. Luísa Mesquita (Ninsc) e Dep. José Paulo Carvalho (Ninsc);
- P JL 769/X/4.<sup>a</sup> (BE) - “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*” – caducou com o termo da X<sup>a</sup> legislatura sem que tivesse sido discutido;
- P JL 25/XI/1.<sup>a</sup> (PCP) – “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*” – rejeitado na generalidade em 10/12/2009, com os votos contra do PS e do CDS-PP, e a favor do PSD, BE, PCP e PEV;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- PJI 43/XI/1.<sup>a</sup> (BE) – “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*” – foi rejeitado na generalidade em 10/12/2009, com os votos a favor do PSD, BE, PCP, PEV e contra do PS e CDS-PP;
- PJI 89/XI/1.<sup>a</sup> (PSD) – “*Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções públicas*” – aprovado na generalidade em 10/12/2009, com os votos a favor do PSD, BE, PCP, PEV, contra do PS e a abstenção do CDS-PP, mas rejeitado na especialidade na Comissão Eventual para o acompanhamento político do fenómeno da corrupção e para a análise integrada de soluções com vista ao seu combate, em 07/07/2010, com os votos contra do PS e do CDS-PP, e a favor do PSD, BE e PCP;
- PJI 494/XI/2.<sup>a</sup> (PCP) – “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*” – caducou com o termo da XI<sup>a</sup> legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário;
- PJI n.º 512/XI/2.<sup>a</sup> (BE) - “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*” - caducou com o termo da XI<sup>a</sup> legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário.

Na 1.<sup>a</sup> sessão legislativa da presente Legislatura foram também apresentadas as seguintes iniciativas que visavam a criminalização do enriquecimento ilícito:

- PJI n.º 4/XII/1.<sup>a</sup> (BE) - “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*”;
- PJI n.º 11/XII/1.<sup>a</sup> (PCP) – “*Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*”;
- PJI n.º 72/XII/1.<sup>a</sup> (PSD e CDS-PP) – “*Enriquecimento ilícito*”.

O texto final da 1.<sup>a</sup> Comissão relativo a estes Projetos de Lei foi aprovado em votação final global em 10 de fevereiro de 2012, com os votos a favor do PSD, CDS-PP, PCP, BE e PEV, e contra do PS, dando 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);

De referir, ainda, que na 1.<sup>a</sup> sessão legislativa desta legislatura também foi apresentado o PJI n.º 76/XII/1.<sup>a</sup> (PS) – “*Manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*justificados ou não declarados*”, o qual foi rejeitado na generalidade em 23 de setembro de 2011, com os votos contra do PSD, CDS-PP, PCP e BE, a favor do PS, e a abstenção do PEV.

Por último, importa referir que a Lei n.º 94/2009, de 1 de setembro, veio prever, entre outras medidas, a criação de uma taxa especial de 60% a aplicar aos acréscimos patrimoniais injustificados superiores a 100.000 euros, através de aditamento ao artigo 72.º ao Código de IRS e de alterações aos artigos 87.º e 89.º-A da LGT. Na sua origem esteve a Proposta de Lei n.º 275/X/4.ª (GOV) - «*Aprova medidas de derrogação do sigilo bancário, bem como a tributação a uma taxa especial dos acréscimos patrimoniais injustificados superiores a €100.000*», a qual foi aprovada em votação final global com os votos a favor do PS e contra PSD, PCP, CDS-PP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc) e José Paulo Areia de Carvalho (Ninsc).

### **I d) Consultas obrigatórias e facultativas**

Não obstante já terem sido promovidas as consultas obrigatórias do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Ordem dos Advogados, revela-se útil pedir-se, também, parecer ao Conselho de Prevenção da Corrupção, à semelhança, aliás, do que foi feito no processo legislativo anterior, relativo ao enriquecimento ilícito [PJL n.º 4/XII/1 (BE), PJL n.º 11/XII/1 (PCP) e PJL n.º 72/XII/1 (PSD e CDS-PP)].

## **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre os Projetos de Lei n.ºs 766/XII/4.ª (BE) e 782/XII/4.ª (PCP), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O BE apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 765/XII/4.<sup>a</sup> – *“Combate o enriquecimento injustificado”*.
2. Esta iniciativa pretende estabelecer os procedimentos a seguir pela administração tributária sempre que esteja em causa a evidência de existência de situações de enriquecimento injustificado, fixar a taxa de tributação dos rendimentos que venham a ser apurados no âmbito desses procedimentos, alterar a Lei Geral Tributária e o Código Penal, visando a promoção de medidas de combate à corrupção.
3. Por sua vez, o PCP apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 782/XII/4.<sup>a</sup> – *“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)”*.
4. Esta iniciativa pretende criar o dever de declaração de património e rendimentos à administração tributária por parte das pessoas que possuam ou detenham património e rendimentos que excedam 400 SMN ou que adquiram património e rendimentos que excedam, em montante superior a 100 SMN, o património pré-existente e os bens e rendimentos fiscalmente declarados, criminalizando o incumprimento desse dever como crime de enriquecimento injustificado punido, para os cidadãos em geral, com pena de prisão de 1 a 5 anos e, para os funcionários e titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, com pena de prisão de 1 a 8 anos.
5. Atendendo à matéria em causa, revela-se útil e conveniente pedir parecer ao Conselho de Prevenção da Corrupção.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

6. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.ºs 766/XII/4.<sup>a</sup> (BE) e 782/XII/4.<sup>a</sup> (PCP) reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 3 de março de 2015

O Deputado Relator

(Hugo Lopes Soares)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

## Projeto de lei n.º 766/XII/4.ª (BE)

### **Combate o enriquecimento injustificado.**

Data de admissão: 5 de fevereiro de 2015

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

### **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

*Elaborada por: Maria Ribeiro Leitão e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB) e Margarida Ascensão (DAC).*

*Data: 19 de fevereiro de 2015.*

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

Com o presente projeto de lei, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, visa a promoção de medidas de combate à corrupção, nomeadamente através da consagração de um novo tipo de crime: o enriquecimento injustificado.

De acordo com a exposição de motivos *define-se como enriquecimento injustificado toda a situação em que se verifique um desvio de valor igual ou superior a 20% entre os rendimentos declarados e os incrementos patrimoniais do contribuinte, sempre que o valor do rendimento for superior a 25.000€.*

A presente iniciativa estabelece os procedimentos a seguir pela administração tributária sempre que esteja em causa a evidência de existência de situações de enriquecimento injustificado, alterando para esse efeito a Lei Geral Tributária e o Código Penal.

Mais concretamente, são sete os artigos que compõem o projeto de lei: o artigo 1.º definidor do respetivo objeto; o artigo 2.º estabelecendo o conceito de enriquecimento injustificado; o artigo 3.º prevendo os procedimentos a adotar caso a administração tributária «verifique a existência ou possibilidade de existência» de qualquer situação suscetível de configurar enriquecimento injustificado; o artigo 4.º fixando em 100% a taxa a aplicar, em sede de IRS e de IRC, a todos os rendimentos considerados injustificados; o artigo 5.º que altera os artigos 58.º e 63.º-B da lei Geral Tributária, conformando-a com as disposições constantes da presente iniciativa; o artigo 6.º que adita ao Código Penal um novo artigo – o artigo 374.º-A, agravando de um terço – nos seus limites mínimo e máximo – as penas previstas nos artigos 372.º (*Corrupção passiva para ato ilícito*), 373.º (*Corrupção passiva para ato lícito*), 374.º (*Corrupção ativa*), 375.º (*Peculato*), 377.º (*Participação económica em negócio*), 379.º (*Concussão*), 382.º (*Abuso de poder*) e 383.º (*Violação de segredo por funcionário*); finalmente, o artigo 7.º determina o dia seguinte ao da publicação da lei como data da sua entrada em vigor.

Considera o proponente que *este é um combate por uma cidadania responsável e pela dignificação do Estado* e é com tal motivação que propõe estas medidas, a fim de dotar o Estado, e a administração tributária, de instrumentos legais para essa tarefa.

## II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O projeto de lei em análise é apresentado por oito Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, da alínea *b*) do n.º 1 do



artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Não parece infringir a Constituição ou os princípios neles consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, respeitando o n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

A matéria objeto deste projeto de lei pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar relativa [alíneas c) e i) do artigo 165.º da Constituição].

Deu entrada em 4 de fevereiro de 2015, foi admitido em 5 de fevereiro de 2015 e baixou na mesma data à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, com conexão à 1.ª Comissão, tendo sido posteriormente redistribuída, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, adiante designada como lei formulário, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Assim, cumpre assinalar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7 da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto.

Com efeito, o projeto n.º 766/XII/4.ª (BE) pretende alterar a Lei Geral Tributária e o Código Penal.

Assim, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que, a Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro, sofreu, até à presente data, trinta e quatro modificações e o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, trinta e cinco.

Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa constituirá a mesma, a trigésima quinta alteração à LGT e a trigésima sexta ao Código Penal, menção que, pelo menos quanto ao Código Penal, deverá constar do respetivo título.

Em caso de aprovação, o grande número de alterações sofridas pelo diploma que se pretende alterar também não obriga à respetiva republicação integral uma vez que, de acordo com o previsto na última parte da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, a republicação é expressamente afastada no caso de alterações a códigos.

Quanto à entrada em vigor, prevê-se que a mesma ocorra 30 dias após a data da sua publicação, o que se encontra em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, nos termos do qual “ Os atos legislativos e outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

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

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

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 referidos, importa destacar a aprovação da [Proposta de Resolução n.º 48/X/2](#), que veio consagrar no ordenamento jurídico português a Convenção contra a Corrupção e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi ainda 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*.

Também de realçar é a aprovação na XI Legislatura, da [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#), que aprovou a constituição de uma *Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate* tendo apresentado 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 a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#), que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao*

*reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

Com o objetivo de promover medidas de combate à corrupção, os diversos Grupos Parlamentares têm vindo a apresentar diversas iniciativas, designadamente, sobre o enriquecimento ilícito. Na verdade, e já na presente legislatura foram apresentados três projetos de lei sobre esta matéria:

- [Projeto de Lei n.º 4/XII](#) - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda;
- [Projeto de Lei n.º 11/XII](#) - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português;
- [Projeto de Lei n.º 72/XII](#) - Enriquecimento ilícito, dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e CDS – Partido Popular.

Da fusão destas iniciativas resultou o [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#) que, tendo sido submetido em sede de fiscalização preventiva ao Tribunal Constitucional, foi declarado inconstitucional, e consequentemente vetado, por violar o princípio da presunção de inocência constitucionalmente consagrado.

De acordo com o [Acórdão 179/2012](#), o [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#) não respeita, nomeadamente, o previsto no n.º 2 do [artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa](#). Nos termos daquele número e artigo *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*.

Na sequência da declaração de inconstitucionalidade do decreto que aprovava o enriquecimento ilícito, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda vem apresentar uma proposta que visa consagrar um novo tipo de crime: o enriquecimento injustificado. De acordo com a exposição de motivos *define-se como enriquecimento injustificado toda a situação em que se verifique um desvio de valor igual ou superior a 20% entre os rendimentos declarados e os incrementos patrimoniais do contribuinte, sempre que o valor do rendimento for superior a 25.000€*.

A presente iniciativa estabelece os procedimentos a seguir pela administração tributária sempre que esteja em causa a evidência de existência de situações de enriquecimento injustificado, alterando para esse efeito a Lei Geral Tributária e o Código Penal.

Relativamente à [Lei Geral Tributária](#) é proposta a alteração dos artigos [58.º](#) e [63.º-B](#).

No caso do artigo [58.º](#) - que estabelece o princípio do inquisitório -, propõe-se um novo número que determina o seguinte: *a administração tributária remete ao Ministério Público todos os indícios que no âmbito da sua atividade tenha apurado e que sejam suscetíveis de constituir crime*. Este número acresce ao atual corpo do artigo, que passa a n.º 1, e que prevê que *a administração tributária deve, no procedimento, realizar todas as*

*diligências necessárias à satisfação do interesse público e à descoberta da verdade material, não estando subordinada à iniciativa do autor do pedido.*

Já no caso do artigo [63.º-B](#), que consagra o acesso a informações e documentos bancários, propõe-se, por um lado, alterar a atual redação da alínea e), dando à administração tributária o poder de aceder a todas as informações ou documentos bancários sem dependência do consentimento do titular dos elementos protegidos, *quando exista a necessidade de controlar os pressupostos de benefícios fiscais e de regimes fiscais privilegiados de que o contribuinte usufrua; e*, por outro, acrescentar um novo número 12, que vem permitir que *sempre que a administração tributária verifique a existência de qualquer uma das situações previstas no n.º 1 do presente artigo, comunica-as imediatamente ao Ministério Público para efeitos de averiguação de eventual infração penal.*

Quanto ao [Código Penal](#), o projeto visa aditar um n.º 5 ao artigo 374.º-A - *Agravação*, com a seguinte redação: as penas previstas nos artigos 372.º - *Recebimento indevido de vantagem*, 373.º - *Corrupção passiva*, 374.º - *Corrupção ativa*, 375.º - *Peculato*, 377.º - *Participação económica em negócio*, 379.º - *Concussão*, 382.º - *Abuso de poder*, e 383.º - *Violação de segredo por funcionário*, são agravadas de um terço, nos seus limites máximo e mínimo, sempre que o agente, no âmbito de procedimento tributário anterior, pelos mesmos factos, não tenha colaborado com a administração tributária, ou, tendo colaborado, tenha prestado falsas declarações ou omitido informações ou dados.

Por fim, cumpre mencionar que também sobre esta matéria o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português apresentou o [Projeto de Lei n.º 782/XII](#) - *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)*.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- **Bibliografia específica**

- CAEIRO, Pedro - Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meios de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco *in rem* e a criminalização do enriquecimento "ilícito"). **Revista portuguesa de ciência criminal**. Coimbra. ISSN 0871-8563. Ano 21, n.º 2 (abr.-jun. 2011), p. 267-321. Cota: 514.

Resumo: O presente artigo analisa a questão da criminalização do enriquecimento ilícito, bem como os procedimentos legais que podem ser usados para o combater. Nele o autor pretende refletir sobre as virtudes e os defeitos dos mecanismos que podem ser utilizados para impedir a riqueza de origem criminosa ou recuperá-la, nomeadamente, a instituição de procedimentos *in rem*, a criminalização do

chamado enriquecimento ilícito e a perda de vantagens relacionadas com o crime, tanto na modalidade “clássica” como na sua versão “alargada”.

- 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, n.º 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, analisando as formas de 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.

- FANHA, Domingos Estêvão Mesquita Albardeiro [et al.] - Tributação das manifestações de fortuna. **Julgar**. Lisboa. ISSN 1646-6853. N.º 15 (Set/Dez. 2011), p. 203-251. Cota: RP-257.

Resumo: Neste artigo os seus autores analisam o tema da tributação das manifestações de fortuna. Trata-se de uma tributação por avaliação indireta, surgindo como mecanismo justificado tanto por necessidade de efetivação do princípio de capacidade contributiva, como por objetivos de luta contra a fraude e a evasão fiscal, com base na Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro.

Depois de uma introdução ao tema, são desenvolvidos os seguintes tópicos: razões e contexto da consagração legal da referida tributação; pressupostos e âmbito de aplicação da tributação das manifestações de fortuna; entendimentos doutrinários e jurisprudenciais; meios de defesa e garantias dos contribuintes; apreciação crítica à tributação das manifestações de fortuna.

- 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, n.º 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 a 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 na referida 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.

- PATRÍCIO, Rui - Sete pecados capitais (sobre a criminalização do "enriquecimento ilícito"). **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, n.º 136 (Out./Dez. 2013), p. 139-150. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo o autor apresenta a sua posição contra a criminalização do enriquecimento ilícito, recorrendo ao longo do mesmo sobre os problemas que esta criminalização levanta. Cada um destes problemas é analisado e comparado pelo autor a cada um dos sete pecados capitais.

- PEREIRA, Júlio – O crime de riqueza injustificada e as garantias do processo penal. **Polícia e justiça: revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais**. Lisboa. ISSN: 0870-4791. N.º 8 (jul./dez. 2006), p. 43-71. Cota: RP-147.

Resumo: Alguns ordenamentos jurídicos preveem o crime de enriquecimento ilícito, punindo titulares de cargos públicos e funcionários da Administração Pública cujos bens ou modo de vida excedam manifestamente o que os rendimentos legítimos lhes poderiam proporcionar, desde que para tal não apresentem cabal justificação.

Neste artigo o autor analisa o crime do enriquecimento ilícito à luz do ordenamento jurídico vigente na Região Administrativa Especial de Macau.

- 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, n.º 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.

- RIBEIRO, João Sérgio - Algumas notas acerca das manifestações de fortuna. In **Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1966-1 (Obra completa). Vol. 5, p. 197-210. Cota: 12.06.6 – 6/2012.

Resumo do autor: «Este pequeno artigo tem como objetivo avançar com algumas notas acerca das manifestações de fortuna. Assenta em 3 pontos essenciais. Num primeiro momento, serão expostas algumas reflexões acerca do fundamento e natureza jurídica das manifestações de fortuna. Num segundo ponto, serão avançadas aquelas que consideramos serem as principais características deste mecanismo. Num ponto três, serão feitas algumas considerações acerca da aplicação prática das manifestações de fortuna, tendo como referência as reflexões desenvolvidas nos dois primeiros pontos.»

- SILVA, Isabel Marques da - Tributação da riqueza e sinais exteriores de riqueza (manifestações de fortuna) : o artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo. In **Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1966-1 (Obra completa). Vol. 5, p. 165-180. Cota: 12.06.6 – 6/2012.

Resumo: No presente artigo a autora aborda o tema da tributação da riqueza e sinais exteriores de riqueza ou de manifestações de fortuna, conforme lhe quisermos chamar. Mais precisamente, analisa o impacto do artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária, que lhe foi aditado pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro, na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo ao nível do tema em análise. No artigo são desenvolvidos dois pontos principais: o artigo 89º-A da LGT - da Lei n.º 30-G/2000 à sua configuração atual; a “leitura” jurisprudencial do 89.º-A da LGT.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha, França e Itália.

### **ESPANHA**

Não encontramos no ordenamento jurídico espanhol uma figura idêntica à que a presente iniciativa legislativa pretende 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, quer aumentando o seu património, quer evitando a sua redução; que tal aumento careça de justificação jurídica que o sustente; que cause um correlativo empobrecimento do demandante, quer provocando-lhe um prejuízo patrimonial, quer 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](#))

## FRANÇA

Também em França não encontramos no ordenamento jurídico uma figura idêntica à que a presente iniciativa legislativa pretende criar, ou seja, o “enriquecimento injustificado”.

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.

## ITÁLIA

De igual modo, não encontramos 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, 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 parece exigir para a sua aplicação a existência de um enriquecimento de uma pessoa que resulta do empobrecimento de outra, na ausência de um motivo válido de justificação, podendo, entre outras coisas, a vantagem ser representada por uma 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 umnexo 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.

Nesta [ligação](#), pode ver-se uma “*seleção das mais recentes sentenças sobre a ação de enriquecimento sem causa*”.

#### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

---

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se a existência da seguinte iniciativa:

- [Projeto de lei n.º 782/XII/4.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)

Neste momento, não existe qualquer petição pendente sobre matéria idêntica.

#### V. Consultas e contributos

---

Por estarem em causa alterações ao Código Penal, em 18 de fevereiro de 2015 foram pedidos pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados. Também por estarem em causa alterações à Lei Geral Tributária, na mesma data foi pedido parecer ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

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

#### VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

---

---

Em face dos elementos disponíveis, não é possível avaliar eventuais encargos da aprovação da presente iniciativa e da sua consequente aplicação. No entanto, prevendo-se novas taxas a iniciativa parece suscetível de gerar receitas para o erário público.

## Projeto de lei n.º 782/XII/4.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)**

Data de admissão: 19 de fevereiro de 2015

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

## Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

*Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro e Maria Leitão (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB) e Margarida Ascensão (DAC).*

*Data: 27 de fevereiro de 2015.*

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice*, apresentada pelo Grupo Parlamentar do PCP, visa introduzir alterações ao [Código Penal](#), à [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#)<sup>1</sup>, que regula os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos ([texto consolidado](#)), e à [Lei n.º 4/83, de 2 de abril](#)<sup>2</sup>, que estabelece o controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos ([texto consolidado](#)), criando um novo tipo de crime - o enriquecimento injustificado -, com o objetivo de sancionar a falta de transparência na aquisição de rendimentos e património de valor elevado.

O Grupo Parlamentar do PCP recorda que, há precisamente 8 anos, apresentou uma iniciativa com medidas de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira que previa, já então, a criação de um tipo de crime designado como «enriquecimento injustificado» e que agora, com este projeto de lei, visa contribuir para superar o impasse que se gerou após a declaração de inconstitucionalidade da iniciativa sobre o «enriquecimento ilícito», a fim de garantir a transparência da vida em sociedade e, em especial, do exercício de funções públicas, punindo enriquecimentos suspeitos de terem origem criminosa.

Na exposição de motivos, afirma-se que o valor jurídico tutelado no projeto de lei é a *transparência da aquisição de património e de rendimentos de valor significativamente elevado (acima de 200 salários mínimos nacionais), 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*. Mais se adianta que *o 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*.

Em síntese, no projeto de lei prevê-se a criação de duas novas obrigações de declaração de riqueza e património – uma sobre a existência dos rendimentos e outra sobre a justificação da sua origem -, sendo que o cidadão incorre em crime se não cumprir com a obrigação de entregar as referidas declarações. E, em caso de crime, o processo é tratado nos termos normais do direito fiscal, ou seja, a verba não justificada deverá reverter em favor do Estado, tal como já está previsto (artigo 1.º).

No artigo 2.º propõe-se o aditamento ao Código Penal de dois novos artigos – os artigos 335.º-A (*Enriquecimento injustificado*) e 377.º-A (*Enriquecimento injustificado de funcionário*) -, prevendo uma pena de prisão de um a cinco anos, agravada até oito anos no caso de funcionários e titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, e no artigo 3.º o aditamento 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.

<sup>1</sup> A Lei n.º 34/87, de 16 de julho, foi alterada pela [Lei n.º 108/2001, de 28 de novembro](#), [Lei n.º 30/2008, de 10 de julho](#), [Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro](#), [Lei n.º 4/2011, de 16 de fevereiro](#), e [Lei n.º 4/2013, de 14 de janeiro](#) (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 5/2013, de 25 de janeiro](#)).

<sup>2</sup> A Lei n.º 4/83, de 6 de abril, foi alterada [Lei n.º 38/83 de 25 de outubro](#), [Lei n.º 25/95, de 18 de agosto](#), [Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#), [Lei n.º 30/2008, de 10 de julho](#), e [Lei n.º 38/2010, de 2 de setembro](#).

No artigo 4.º estabelece-se um prazo de 60 dias para que o Governo proceda à regulamentação da presente lei; no artigo 5.º definem-se os deveres da administração tributária; e, por último, no artigo 6.º faz-se depender a produção de efeitos da presente lei da aprovação da regulamentação referida no artigo 4.º.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa sobre *“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)”* é subscrita por treze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, tendo sido apresentada ao abrigo da alínea *b)* do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea *b)* do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento. Este direito de iniciativa é, ainda, exercido ao abrigo do disposto na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f)* do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa legislativa é apresentada sob a forma de projeto de lei e redigida sob a forma de artigos, contendo uma justificação de motivos, bem como uma designação que traduz o objeto principal, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º, n.º 1 do artigo 120.º, n.º 1 do artigo 123.º e das alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Este projeto lei deu entrada a 17 de fevereiro de 2015, tendo sido admitido, anunciado e baixado, para apreciação na generalidade, em 19 de fevereiro de 2015, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

O seu agendamento para discussão na generalidade encontra-se previsto para o dia 6 de março de 2015, conjuntamente com outras iniciativas sobre a mesma matéria.

### • **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A designada “lei formulário” – Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26 /2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#), que a republicou), estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, que é relevante e que, como tal, cumpre referir.

Refira-se, desde logo, que a iniciativa em apreço tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a um projeto de lei e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, contendo um

título que traduz sinteticamente o seu objeto [conforme também dispõe a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Na presente iniciativa, indica-se que se procede à trigésima quinta alteração do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, quarta 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. Relativamente à indicação da trigésima quinta alteração ao Código Penal, convirá, em caso de aprovação, em sede de especialidade, confirmar-se o número de ordem da correspondente alteração, tanto mais que esse número pode depender da eventual aprovação de outras iniciativas pendentes.

Através da consulta da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que a [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#), sobre “Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos”, sofreu cinco alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será efetivamente a sexta e não quarta alteração. Verificou-se também que a [Lei n.º 4/83, de 2 de abril](#), sobre “Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos”, sofreu cinco alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será também a sexta alteração.

A iniciativa dispõe ainda que a produção de efeitos só se efetuará a partir da aprovação da regulamentação prevista no seu artigo 4.º, nada dizendo quanto à entrada em vigor, pelo que, de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, entrará em vigor no quinto dia após a publicação.

Nesta fase do processo legislativo, a presente iniciativa não nos parece suscitar outras questões em matéria de “lei formulário”.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

#### **Enquadramento legal**

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 aprovação da [proposta de resolução n.º 48/X/2](#), apresentada pelo Governo em 14 de março de 2007, proposta que veio consagrar no ordenamento jurídico português a Convenção contra a Corrupção, e que deu origem à [Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro](#). Na mesma data foi ainda 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.*

A referida [Convenção da Organização das Nações Unidas \(ONU\) contra a Corrupção](#), conhecida por Convenção de Mérida, foi negociada entre 21 de janeiro de 2002 e 1 de outubro de 2003, e veio a ser adotada pela Resolução da Nações Unidas n.º 58/4, de 31 de outubro de 2003, tendo sido aberta à assinatura na cidade de Mérida (México) em dezembro do mesmo ano.

Nos termos do seu artigo 1.º, a referida Convenção tem por objeto *promover 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.*

O artigo 20.º da Convenção dispõe ainda 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.*

De referir, também, os artigos 21.º e 22.º que têm como objetivo alargar este princípio à corrupção e ao peculato no sector privado. Assim sendo, quanto à corrupção no sector privado vem prever 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: a) A promessa, a oferta ou a entrega, direta ou indireta, feita a qualquer pessoa que, a qualquer título, dirija uma entidade do sector privado ou nele trabalhe, de vantagens indevidas para ela ou para terceiros, a fim de que, em violação dos seus deveres, essa pessoa pratique ou se abstenha de praticar um ato; b) O pedido ou o recebimento, direto ou indireto, por parte de qualquer pessoa que, a qualquer título, dirija uma entidade do sector privado ou nele trabalhe, de vantagens indevidas para si ou para terceiros, a fim de que, em violação dos seus deveres, essa pessoa pratique ou se abstenha de praticar um ato.* E, relativamente ao peculato no sector privado dispõe 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, a apropriação ilegítima por parte de uma pessoa que, a qualquer título, dirija uma entidade do sector privado ou nele trabalhe, de quaisquer bens, fundos ou valores privados ou qualquer outra coisa de valor que lhe foram entregues em razão das suas funções.*

Por último, o n.º 1 do artigo 32.º, relativo à *proteção de testemunhas, peritos e vítimas* determina, que *cada Estado Parte deverá, nos termos do seu sistema jurídico interno e dentro das suas possibilidades, adotar medidas adequadas para assegurar uma proteção eficaz contra eventuais atos de represália ou de intimidação*

às testemunhas e aos peritos que deponham sobre infrações previstas na presente Convenção e, quando apropriado, aos seus familiares ou outras pessoas que lhes sejam próximas.

Também de realçar é a aprovação na XI Legislatura da [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2010, de 5 de janeiro](#), que aprovou a constituição de uma *Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao seu Combate*, tendo apresentado 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 a [Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de agosto](#), que *Recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção*, recomendação esta que foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República.

## **Iniciativas legislativas sobre enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado**

Entre as X e XII legislaturas, foram apresentadas na Assembleia da República, pelos diferentes Grupos Parlamentares, as seguintes iniciativas sobre enriquecimento ilícito e enriquecimento injustificado:

| X Legislatura   |     |           |  |
|---|-----|-----------|--|
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 360/X</a> - Adota medidas legais de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira | PCP | Rejeitado | Contra: PS, PSD<br>Abstenção: CDS-PP<br>A Favor: PCP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc)  |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 374/X</a> - Crime de enriquecimento ilícito  | PSD | Rejeitado | Contra: PS<br>Abstenção: CDS-PP<br>A Favor: PSD, PCP, BE, PEV  |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 726/X</a> - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito                                       | PCP | Rejeitado | Contra: PS, José Paulo Areia de Carvalho (Ninsc)<br>Abstenção: PSD, CDS-PP<br>A Favor: PCP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc)                |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 747/X</a> - Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções                              | PSD | Rejeitado | Contra: PS<br>Abstenção: 1-PSD, CDS-PP<br>A Favor: PSD, PCP, CDS-PP, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc), José Paulo Areia de Carvalho (Ninsc) |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 769/X</a> - Cria o tipo criminal de enriquecimento ilícito                                       | BE  | Caducado  | _____  |



| XI Legislatura  |            |                  |  |
|---|------------|------------------|--|
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 25/XI</a> - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito                   | PCP        | Rejeitado        | Contra: PS, CDS-PP<br>A Favor: PSD, BE, PCP, PEV |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 43/XI</a> - Cria o tipo criminal de enriquecimento ilícito                   | BE         | Rejeitado        | Contra: PS, CDS-PP<br>A Favor: PSD, BE, PCP, PEV |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 89/XI</a> - Crime de enriquecimento ilícito no exercício de funções públicas | PSD        | Caducado         | _____  |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 494/XI</a> - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito                  | PCP        | Caducado         | _____  |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 512/XI</a> - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito                  | BE         | Caducado         | _____  |
| XII Legislatura   |            |                  |  |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 4/XII</a> - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito                   | BE         | Aprovado<br>Veto | Contra: PS<br>A Favor: PSD, CDS-PP, PCP, BE, PEV |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 11/XII</a> - Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito                  | PCP        | Aprovado<br>Veto | Contra: PS<br>A Favor: PSD, CDS-PP, PCP, BE, PEV |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 72/XII</a> - Enriquecimento ilícito  | PSD<br>CDS | Aprovado<br>Veto | Contra: PS<br>A Favor: PSD, CDS-PP, PCP, BE, PEV |
| <a href="#">Projeto de Lei n.º 766/XII</a> - Combate o enriquecimento injustificado                         | BE         | Em<br>Comissão   | _____  |

Quanto às iniciativas apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português sobre o enriquecimento ilícito, cumpre referir 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 projeto de lei apresentava, 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*.

Já o projeto de lei n.º 726/X, que vinha propor o aditamento do crime de enriquecimento ilícito ao Código Penal, defendia, 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*

**Projeto de Lei n.º 782/XII/4.ª (PCP)**

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

*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 o mesmo objetivo: a criação de um novo tipo de crime a aditar ao Código Penal. No projeto de lei n.º 360/X este artigo era proposto com a epígrafe *enriquecimento injustificado* e no projeto de Lei n.º 729/X com a de *enriquecimento ilícito*. O conteúdo do artigo era também o mesmo com uma única diferença: o projeto de lei n.º 729/X continha mais um número que previa o seguinte: *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.*

Por fim importa mencionar que ambos os projetos de lei foram rejeitados.

Na XI Legislatura, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou mais duas iniciativas sobre enriquecimento ilícito: o [projeto de lei n.º 25/XI](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, e o [projeto de lei n.º 494/XI](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*.

Estas duas iniciativas renovam as anteriores e o seu conteúdo é idêntico ao do projeto de lei n.º 729/X.

O projeto de lei n.º 25/X foi rejeitado, com votos contra dos Grupos parlamentares do PS e do CDS-PP e votos a favor dos restantes Grupos Parlamentares. Já o projeto de lei n.º 494/XI caducou em 19 de junho de 2011.

Na atual legislatura, e com o objetivo de promover medidas de combate à corrupção, foram apresentados sobre o enriquecimento ilícito as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 4/XII](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda;
- [Projeto de Lei n.º 11/XII](#) - *Cria o tipo de crime de enriquecimento ilícito*, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português;
- [Projeto de Lei n.º 72/XII](#) - *Enriquecimento ilícito*, dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e CDS – Partido Popular.

Da fusão destas iniciativas resultou o [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#) que, tendo sido submetido em sede de fiscalização preventiva ao Tribunal Constitucional, foi declarado inconstitucional, e consequentemente vetado, por violar o princípio da presunção de inocência constitucionalmente consagrado.

Efetivamente, e de acordo com o [Acórdão 179/2012](#), o [Decreto da Assembleia da República n.º 37/XII](#) 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](#) (CRP).

O n.º 2 do artigo 18.º da Constituição 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 último, o n.º 2 do artigo 32.º da CRP 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*.

Sobre a presunção de inocência os Professores 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-se 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-se 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 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.*<sup>3</sup>

Os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação ao artigo 32.º da CRP, afirmam *que não é fácil determinar o sentido do princípio da presunção de inocência do arguido (n.º 2). (...) Como conteúdo adequado*

---

<sup>3</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, págs. 355 e 356.

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. AcTC 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<sup>4</sup>.

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 este 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<sup>5</sup>.

A redação do n.º 2 foi introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro.

Na sequência da declaração de inconstitucionalidade do decreto que aprovava a criação do enriquecimento ilícito, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou o [projeto de lei n.º 766/XII](#), que visa consagrar um novo tipo de crime: o enriquecimento injustificado. De acordo com a exposição de motivos *define-se como enriquecimento injustificado toda a situação em que se verifique um desvio de valor igual ou superior a 20% entre os rendimentos declarados e os incrementos patrimoniais do contribuinte, sempre que o valor do rendimento for superior a 25.000€*. Estabelece, ainda, os procedimentos a seguir pela administração tributária sempre que esteja em causa a evidência de existência de situações de enriquecimento injustificado, alterando para esse efeito a Lei Geral Tributária (altera os artigos [58.º](#) e [63.º-B](#)) e o Código Penal (adita um n.º 5 ao artigo 374.º-A - *Agravação*).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- **Bibliografia específica**

- CAEIRO, Pedro - Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meios de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos

---

<sup>4</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 518.

<sup>5</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 519.

de confisco *in rem* e a criminalização do enriquecimento "ilícito"). **Revista portuguesa de ciência criminal**. Coimbra. ISSN 0871-8563. Ano 21, n.º 2 (abr.-jun. 2011), p. 267-321. Cota: 514.

Resumo: O presente artigo analisa a questão da criminalização do enriquecimento ilícito, bem como os procedimentos legais que podem ser usados para o combater. Nele o autor pretende refletir sobre as virtudes e os defeitos dos mecanismos que podem ser utilizados para impedir a riqueza de origem criminosa ou recuperá-la, nomeadamente, a instituição de procedimentos *in rem*, a criminalização do chamado enriquecimento ilícito e a perda de vantagens relacionadas com o crime, tanto na modalidade "clássica" como na sua versão "alargada".

- 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, n.º 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, analisa 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.

- FANHA, Domingos Estêvão Mesquita Albardeiro [et al.] - Tributação das manifestações de fortuna. **Julgar**. Lisboa. ISSN 1646-6853. N.º 15 (Set/Dez. 2011), p. 203-251. Cota: RP-257.

Resumo: Neste artigo os autores analisam o tema da tributação das manifestações de fortuna. Trata-se de uma tributação por avaliação indireta, surgindo como mecanismo justificado tanto por necessidade de efetivação do princípio de capacidade contributiva, como por objetivos de luta contra a fraude e a evasão fiscal, com base na Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro.

Depois de uma introdução ao tema, são desenvolvidos os seguintes tópicos: razões e contexto da consagração legal da referida tributação; pressupostos e âmbito de aplicação da tributação das manifestações de fortuna; entendimentos doutrinários e jurisprudenciais; meios de defesa e garantias dos contribuintes; apreciação crítica à tributação das manifestações de fortuna.

- 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, n.º 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 a 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 na referida 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.

- PATRÍCIO, Rui - Sete pecados capitais (sobre a criminalização do "enriquecimento ilícito"). **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, n.º 136 (out./dez. 2013), p. 139-150. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo o autor apresenta a sua posição contra a criminalização do enriquecimento ilícito, recorrendo ao longo do mesmo sobre os problemas que esta criminalização levanta. Cada um destes problemas é analisado e comparado pelo autor a cada um dos sete pecados capitais.

- PEREIRA, Júlio – O crime de riqueza injustificada e as garantias do processo penal. **Polícia e justiça: revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais**. Lisboa. ISSN: 0870-4791. N.º 8 (jul./dez. 2006), p. 43-71. Cota: RP-147.

Resumo: Alguns ordenamentos jurídicos preveem o crime de enriquecimento ilícito, punindo titulares de cargos públicos e funcionários da Administração Pública cujos bens ou modo de vida excedam manifestamente o que os rendimentos legítimos lhes poderiam proporcionar, desde que para tal não apresentem cabal justificação.

Neste artigo o autor analisa o crime do enriquecimento ilícito à luz do ordenamento jurídico vigente na Região Administrativa Especial de Macau.

- 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, n.º 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 e no artigo são desenvolvidos dois pontos principais: a subsidiariedade face à existência de outra ação e a subsidiariedade face ao desaparecimento da ação principal.

- RIBEIRO, João Sérgio - Algumas notas acerca das manifestações de fortuna. In **Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1966-1 (Obra completa). Vol. 5, p. 197-210. Cota: 12.06.6 – 6/2012.

Resumo do autor: «Este pequeno artigo tem como objetivo avançar com algumas notas acerca das manifestações de fortuna. Assenta em 3 pontos essenciais. Num primeiro momento, serão expostas algumas reflexões acerca do fundamento e natureza jurídica das manifestações de fortuna. Num segundo ponto, serão avançadas aquelas que consideramos serem as principais características deste mecanismo. Num ponto três, serão feitas algumas considerações acerca da aplicação prática das manifestações de fortuna, tendo como referência as reflexões desenvolvidas nos dois primeiros pontos.»

SILVA, Isabel Marques da - Tributação da riqueza e sinais exteriores de riqueza (manifestações de fortuna) : o artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo. In **Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. ISBN 978-972-32-1966-1 (Obra completa). Vol. 5, p. 165-180. Cota: 12.06.6 – 6/2012.

Resumo: No presente artigo a sua autora aborda o tema da tributação da riqueza e sinais exteriores de riqueza ou de manifestações de fortuna, conforme lhe quisermos chamar. Mais precisamente, analisa o impacto do artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária, que lhe foi aditado pela Lei n.º 30-G/2000, de 29 de dezembro, na jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo ao nível do tema em análise. No artigo são desenvolvidos dois pontos principais: o artigo 89.º-A da LGT - da Lei n.º 30-G/2000 à sua configuração atual; a “leitura” jurisprudencial do 89.º-A da LGT.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha, França e Itália.

#### **ESPAÑA**

Non encontramos no ordenamento jurídico espanhol uma figura idêntica à que a presente iniciativa legislativa pretende 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](#))

## FRANÇA

Também em França não encontramos no ordenamento jurídico uma figura idêntica à que a presente iniciativa legislativa pretende criar, ou seja, o “enriquecimento injustificado”.

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.

## ITÁLIA

De igual modo não encontramos 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, 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 parece exigir para a sua aplicação a existência de um enriquecimento de uma pessoa que resulta do empobrecimento de outra, na ausência de um motivo válido de justificação, podendo, entre outras coisas, a vantagem ser representada por uma 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.

Nesta [ligação](#), pode ver-se uma “*seleção das mais recentes sentenças sobre a ação de enriquecimento sem causa*”.

#### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar, verificou-se a existência das seguintes iniciativas:

[Projeto de Lei n.º 765/XII/4ª \(BE\) – Transparência dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicas.](#)

[Projeto de Lei n.º 766 /XII/4ª \(BE\) - Combate o enriquecimento injustificado](#)

#### **V. Consultas e contributos**

---

Nos termos do disposto nos respetivos estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de julho, 60/98, de 27 de agosto, 13/2002, de 19 de fevereiro, e 15/2005, de 26 de janeiro), em 19 de fevereiro de 2015 foram pedidos pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e à Ordem dos Advogados.

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

---

#### **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em caso de aprovação, não são previsíveis eventuais custos decorrentes da aplicação desta iniciativa.