



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Conferência “A Justiça no Fisco e na Função Pública”

Medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

A criminalidade que hoje atenta contra os direitos e valores fundamentais já não é a antiga delinquência de subsistência, mas sim um fenómeno que tem sido identificado como “criminalidade do poder”. Não se trata de um fenómeno marginal, como a delinquência tradicional, mas sim de comportamentos criminosos que estão integrados no funcionamento normal das nossas sociedades, e muitas vezes relacionados com o poder político, económico e social.

Se a criminalidade mudou, os mecanismos e as estratégias usadas para a combater não podem manter-se os mesmos, têm que mudar também, adaptando-se aos novos desafios.

Os fenómenos criminais atualmente identificados como integrando a designada criminalidade «económico-financeira», onde podemos incluir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, encerram o universo onde o culto dos valores económicos, do individualismo e da concorrência desregulada se apresentam com maior exuberância.

A este respeito importa desde logo reconhecer que a maioria dos crimes praticados têm como exclusiva ou como principal finalidade a de produzir um benefício económico para o seu agente.

De uma perspetiva estatística constata-se uma prevalência dos crimes praticados com intenção de obter uma vantagem patrimonial, ou um lucro ilícito, relativamente à demais criminalidade. Basta que se compreenda que é precisamente por almejamem um benefício patrimonial que os agentes praticam o crime de furto, de roubo, de burla, mas também os crimes de tráfico (de pessoas ou de estupefacientes), de peculato, de corrupção, etc.



Quando o objetivo dos agentes do crime é a manutenção do benefício económico, ou a obtenção de uma vantagem patrimonial, existe um fenómeno que assume inegável protagonismo – o branqueamento de capitais.

O combate ao branqueamento dos capitais gerados pela prática do crime apresenta-se neste tabuleiro como reflexo de um certo “darwinismo social”¹ do crime, que dá vida à ideia de que são os mais bem preparados que sobrevivem e alcançam o sucesso (“*the survival of the fittest*”), o que conduz à criação de complexos mecanismos de branqueamento pelos grupos criminosos com vista à fruição dos rendimentos gerados pelo crime, sem que sejam detetados pelas autoridades.

A origem do conceito de branqueamento de capitais, enquanto realidade com conteúdo jurídico, terá germinado durante os anos de 1920, no apogeu do florescimento de grupos criminosos americanos². Os grupos mafiosos da América nos anos vinte adquiriam lavandarias e usavam esse negócio como forma de justificar e declarar os ganhos obtidos com a prática do crime. As vantagens do crime eram desta forma “lavadas” e poderiam ser usufruídas livremente pelos criminosos no mercado lícito³.

O combate ao branqueamento de capitais assume-se no atual momento como um fenómeno de amplitude mundial que se generalizou, numa primeira fase, enquanto mecanismo de repressão do tráfico de estupefacientes e da criminalidade organizada transnacional.

¹ Anselmo Borges «O crime económico na perspetiva filosófico-teológica», in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 10, fasc.1, Janeiro-Março, 2000, págs. 7 a 35, pág. 19.

² A génese do fenómeno do branqueamento das vantagens do crime terá sido, naturalmente, muito anterior pois como se calcula, já na Idade Média, quando a usura era considerada crime - e pecado mortal pela Igreja Católica - “mercadores e prestamistas, ao receberem o dinheiro dos juros, realizavam um conjunto de práticas que antecipavam as atuais técnicas de branqueamento”. Assim: Luís Goes Pinheiro «O branqueamento de capitais e a globalização (facilidades na reciclagem, obstáculos à repressão e algumas propostas de política criminal)» in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 12, n.º 4, Jan.-Mar., 2002, págs. 603 a 648, pág. 604.

³ Guy Stessens, *Money laundering: a new international law enforcement model*, Cambridge University Press, 2000, pág. 82.



Não poderá ainda assim perder-se de vista que a criminalização do branqueamento de capitais integra um claro ímpeto atual com vista a **atacar a vertente patrimonial do crime**⁴.

Considerando a necessidade de evitar entre os criminosos a proliferação da ideia de que o “crime compensa”, com todas as suas nocivas consequências (especialmente ao nível da prevenção) decidiu-se atacar o problema através da «asfixia dos lucros ilicitamente obtidos»⁵.

Esse objetivo de combater a criminalidade económico-financeira através do ataque ao património obtido pelos agentes do crime poderá, em termos de estratégia, ou se preferirmos, de política criminal ser alcançado através de duas vias:

- Por um lado, através da criminalização de determinadas condutas associadas ao aproveitamento dos benefícios económicos gerados pela prática do crime, sendo a criminalização do crime de branqueamento o exemplo paradigmático desta abordagem;

- Ou, por outro lado, podemos direcionar a nossa estratégia para o desenvolvimento e aplicação prática de mecanismos ablativos das vantagens obtidas com o crime, designadamente apostando no confisco das vantagens como mecanismo com inegável eficácia na prevenção e repressão do crime que visa o lucro.

A criminalização do branqueamento pode assim ser compreendida como uma consequência *in personam* do combate ao lucro ilícito, a par (e em complemento) com as consequências *in rem*, traduzidas nos mecanismos ablativos do confisco das vantagens.

⁴ Jorge Godinho, *Do crime de «branqueamento de capitais*, Almedina, Coimbra, 2001, págs. 17/18.

⁵ Fernando Torrão, «Intervenção punitiva em tempos de crise: a paradigmática questão da punibilidade do autobranqueamento (ou a relevância da valoração criminológica do facto na definição do concurso aparente de crimes)», in *Estudios Penales y Criminológicos*, XXXVI, (2016) págs. 527 a 552, pág. 532; Faria Costa, *O branqueamento de capitais (algumas reflexões à luz do direito penal e da política criminal)*, em *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*, volume II, Problemas Especiais, Coimbra, 1999, p. 309.



A Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento e ao Conselho sobre um Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo de 02 de Fevereiro de 2016⁶, assim como o conjunto de medidas que foram adotadas na implementação dos objetivos aí definidos, refletem essa necessidade de considerar e combater a dimensão económica (ou patrimonial) dos ilícitos mais graves.

Destaca-se a este respeito a recente Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, que pretende uniformizar a definição do crime de branqueamento a nível da União Europeia e, com isso, possibilitar uma cooperação transfronteiriça mais eficiente e mais ágil entre as autoridades competentes.

Poderemos mesmo afirmar que estes instrumentos legislativos encontram no combate à dimensão patrimonial do crime a sua principal preocupação.

É relativamente a esta dimensão patrimonial do crime que deveremos estar particularmente atentos, e é precisamente nesta dimensão que o Ministério Público está neste momento empenhado em fazer a diferença.

A necessidade de encontrar medidas eficazes de repressão e prevenção do branqueamento é tributária, por um lado da crescente certeza de que, para muitos criminosos, o crime compensa, bem mais do que podemos imaginar («*crime does pay, extraordinarily well, even beyond the imagination*»⁷) e, por outro ainda, da internacionalização da economia que, associada à constante desregulação de alguns sectores de atividade, permite aos criminosos escolher os palcos que garantam a dissimulação da origem ilícita dos bens.

⁶ Em Estrasburgo, de 2.2.2016 COM(2016) 50 final.

⁷ Neste sentido: Leonard Levy, *A License to steal the forfeiture of property*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1996, p. 62; JOÃO CONDE CORREIA, *Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 8 DE Outubro de 2014 O arresto preventivo dos instrumentos e dos produtos do crime*; disponível em Julgar online, <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/10/Arresto-instrumentos-e-produto-da-atividade-criminosa-Julgar1.pdf>.



É neste ambiente propício ao florescimento de fenómenos criminais, que têm o lucro como exclusivo ou principal objetivo, que o crime de branqueamento de capitais, em conjugação com eficazes medidas de confisco das vantagens, se afirma como mecanismo de particular importância⁸.

Com as operações de branqueamento de capitais, os agentes do crime pretendem, no essencial, atingir um duplo objetivo: por um lado, visam camuflar a atividade criminosa que originou os benefícios económicos e, por outro, pretendem garantir a possibilidade de usufruir livremente das vantagens obtidas com o crime.

A motivação principal (diríamos mesmo, exclusiva) dos grupos criminosos consiste na obtenção de benefícios económicos. Eliminar o lucro do crime é pois decisivo para o sucesso da tarefa primordial do Estado de garantir um espaço de liberdade e segurança, como fundamento de uma sociedade livre, justa e solidária, como impõe o artigo 1.º da Constituição da Republica Portuguesa.

Quer o branqueamento das vantagens do crime, quer o financiamento do terrorismo podem ser encarados como fenómenos que merecem atenção de uma perspetiva preventiva e de uma perspetiva repressiva, ou de combate através do direito penal.

Importa, por isso, considerar brevemente os mecanismos de prevenção do branqueamento de capitais, com especial enfoque na intervenção do Ministério Público nesta matéria.

⁸ Como afirma com assertividade Jorge dos Reis Bravo, *Direito Penal de Entes Coletivos, Ensaio sobre a punibilidade de pessoas coletivas e entidades equiparadas*, Coimbra Editora, 2008, pág. 59, “*todos os tipos de tráfico são praticados por esse sistema sombra cujo poder se estende por todo o mundo: armas, tecnologia, materiais radioativos, obras de arte, seres humanos, órgãos humanos, assassinos a soldo e contrabando dos mais diversos produtos de e para qualquer parte do mundo. Estão todos interligados pela mãe de todos os crimes - a lavagem de dinheiro. Sem ela, a economia do crime não seria global nem altamente lucrativa*”.



Atualmente, o regime jurídico do branqueamento de capitais encontra-se na Lei 83/2017, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo.

Cabe destacar que o regime jurídico da prevenção do branqueamento em Portugal assume especificidades relativamente aos mecanismos instituídos na generalidade dos países.

Isto porque em Portugal está implementado um sistema de comunicação dual das operações suspeitas efetuadas quer pelo setor financeiro quer pelo não-financeiro. Ou seja, neste momento está implementado um mecanismo de comunicação das operações suspeitas ao DCIAP e à Unidade de Informação Financeira da Polícia Judiciária (UIF).

O papel do Ministério Público no âmbito da prevenção do branqueamento de capitais é, portanto, mais intenso em Portugal do que na generalidade dos países.

A existência e manutenção de um regime legal consagrando uma dupla comunicação das operações suspeitas em sede de prevenção de branqueamento e financiamento de terrorismo é indispensável em face da arquitetura constitucional do ordenamento jurídico nacional e justifica-se plenamente no âmbito das atribuições do Ministério Público enquanto entidade com competência para exercer a ação penal e defender a legalidade democrática, mas igualmente para atuar a nível preventivo.

A consagração do sistema nacional de reporte e comunicação dos negócios que motivam suspeições de branqueamento remonta ao momento inaugural da instauração do regime de comunicação obrigatória das operações suspeitas em sede de prevenção de branqueamento de capitais e despoletou o nascimento de uma estrutura no MP que foi crescendo, evoluindo, e adaptando-se, de uma forma sistemática, às necessidades sentidas pelas exigências das consecutivas Diretivas Comunitárias e das Recomendações



do Grupo de Ação Financeira (GAFI) sobre a matéria da prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo.

O papel do MP, neste momento sedimentado, principiou numa altura em que a Unidade de Informação Financeira da PJ ainda não tinha sido criada e prosseguiu concomitantemente com a sua atividade, produzindo uma experiência nacional com resultados claramente positivos que levaram entidades independentes a considerarem recentemente que o sistema nacional de análise e tratamento das matérias de prevenção de branqueamento está ao nível dos melhores do mundo.

Em síntese, a comunicação de operações suspeitas ao DCIAP e à UIF é o culminar de uma experiência acumulada que tem potenciado a autonomia técnica da referida Unidade da PJ e a competência para a decisão formal por parte do MP, com respeito pela necessidade constitucional de confirmação judicial da medida que venha a ser aplicada, e consideração pela legalidade substancial resultante do princípio da autonomia do MP.

O MP português é formalmente uma magistratura autónoma, conceção que deriva originariamente da própria Constituição que, no capítulo dedicado aos tribunais, consagra que ao MP compete *“participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”*.

Ao nível do exercício da ação penal, é-lhe atribuída não só a direção da investigação criminal, como a promoção e a realização de ações de prevenção criminal (artigo 3.º, n.º 1, alíneas h) e i), do EMP) que competem ao DCIAP, órgão da PGR, nos termos do artigo 47.º, n.º 4, do EMP.

Ao DCIAP é confiado, ainda, o exercício de funções de coordenação relativas à direção da investigação nos crimes de branqueamento de capitais a nível nacional (artigo 47.º, n.º 1, alínea e), do EMP).



As comunicações de branqueamento e os respetivos elementos documentais recebidos no DCIAP devem ser encaminhados para o titular dos inquéritos onde esteja a ser investigado o crime precedente do crime de branqueamento. Com o reforço das funções de coordenação, tem vindo a aumentar, nos últimos anos, a extração de certidões de comunicações de branqueamento para junção a inquéritos pendentes noutros tribunais. Havendo uma visão holística e integrada de todas as comunicações junto do MP, há uma maior possibilidade de as comunicações de operações suspeitas de branqueamento serem relacionadas com inquéritos já pendentes.

No panorama nacional o Ministério Público assume um papel estruturante no âmbito da prevenção do branqueamento de capitais, quer enquanto entidade com competência não só para receber as comunicações das entidades obrigadas relativamente a operações suspeitas, mas igualmente como entidade com competência para determinar a suspensão temporária da execução das operações relativamente às quais foi ou deva ser exercido o dever de abstenção.

Neste contexto, o relativo à atividade do Ministério Público no âmbito da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, importa destacar que, considerando unicamente o período entre 01 de Janeiro de 2019 e 31 de Outubro de 2019, foram comunicadas ao DCIAP sete mil e dezanove operações suspeitas de branqueamento de capitais que deram origem a 518 decisões de suspensão de operações. Nessas decisões de suspensão de operações bancárias estavam envolvidos os valores de setecentos e cinquenta e um milhões trezentos e catorze mil trezentos e oitenta e sete Euros; mais de mil milhões de dólares americanos e quinhentas e sessenta mil libras esterlinas.

Valores consideravelmente superiores aos registados no correspondente período homólogo.



Sucedo que o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo não se faz apenas através de mecanismos de prevenção, importando igualmente adotar **procedimentos de repressão suficientemente eficazes e dissuasores**.

Quando falamos em mecanismos de repressão estamos essencialmente a considerar o combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo através da intervenção do direito penal, ou seja, das consequências jurídicas previstas no ordenamento jurídico nacional para o cometimento de crimes.

A este respeito, cumpre notar que o combate aos fenómenos criminais que integram a denominada criminalidade económico-financeira, onde se integra o branqueamento de capitais, exige uma nova perspetiva, uma nova abordagem, que altere radicalmente a forma como até este momento o crime é investigado e combatido.

Desenganem-se aqueles que consideram que a única resposta do direito penal a estes fenómenos consiste na aplicação de uma pena. Os operadores judiciais, todos eles, incluindo o Ministério Público, não podem continuar a focar o seu trabalho apenas na demonstração do crime enquanto pressuposto de aplicação de uma pena ao agente.

Isto porquê? Porque quando chega a fase de aplicar o direito penal de uma perspetiva repressiva, ou seja, de efetividade das consequências do crime, a resposta tem necessariamente que considerar duas constelações normativas:

- Por um lado, a dimensão criminal – ou seja a vertente de responsabilização criminal através da aplicação de uma pena ao agente do crime;
- Por outro lado, a dimensão patrimonial – ou seja, de responsabilização patrimonial, conseguida essencialmente através do confisco das vantagens que o agente obteve com a prática do crime.



A eficácia do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, nesta perspetiva repressiva depende em larga medida da atenção dispensada a esta dimensão patrimonial do crime.

É indispensável asfixiar financeiramente todos aqueles que encontram no crime a forma exclusiva de obter lucro.

É urgente cortar todo e qualquer fluxo financeiro que tenha resultado da prática do crime.

A Procuradoria-Geral da República está neste momento empenhada na criação de uma efetiva cultura de recuperação dos ativos do crime em Portugal, em que todos os Magistrados do Ministério Público interiorizem a indispensabilidade de realizar uma investigação patrimonial e financeira tendente a confiscar aos criminosos as vantagens que obtiveram com a prática do crime.

Ou seja, pretendemos neste momento instituir procedimentos uniformizados em todo o Ministério Público que reflectam essa necessidade de considerar em qualquer investigação não só a atividade tendente a demonstrar a ocorrência de um crime e a identidade dos seus agentes, mas também, e essencialmente, a necessidade de declarar perdido a favor do Estado todo e qualquer benefício económico que tenha sido gerado pelo crime, ou seja, toda e qualquer vantagem patrimonial que o crime tenha gerado.

O confisco das vantagens do crime apresenta-se neste momento como peça fundamental no combate a todos os fenómenos criminais, sendo especialmente eficaz no combate ao crime grave e organizado, especialmente no âmbito da criminalidade económico-financeira.

O fundamento subjacente a toda a teoria da recuperação de ativos, considerando a disciplina do confisco das vantagens, é simples.



O seu objetivo é **garantir que o crime não compensa**. É uma ideia simples e antiga, mas que não deixa de ser poderosa.

Esta finalidade assegura-se através da restituição/remoção integral do benefício gerado pela prática do facto ilícito típico. Esta modalidade de confisco visa, no essencial, colocar o agente precisamente na situação em que estaria se o crime não tivesse sido cometido, sendo também no confisco das vantagens (ou seja, no confisco daquilo que o criminoso ganhou) que importa que o Ministério Público concentre as suas forças e o seu saber.

Confiscar todas as vantagens patrimoniais, ou seja, todo e qualquer benefício económico que os agentes tenham obtido com o crime, é a única forma não ingénua de combater a criminalidade económico-financeira.

O conceito de “recuperação dos ativos” espelha uma certa função creditícia assumida pela actividade do Estado na formulação da perda de bens resultantes das vantagens do crime. Tal conceito de “recuperação” possui a virtualidade de anunciar que os bens que compõem o incremento patrimonial resultante da atividade criminosa pertencem à sociedade, não são do criminoso. Desde logo, porque o crime não é título aquisitivo da propriedade, a que acresce que o facto que deu origem a essas vantagens produziu, concomitantemente, uma importante lesão nos interesses do Estado que afetou todos os cidadãos. As vantagens ou os activos são “recuperados” porque a titularidade legítima apenas é restabelecida com a declaração de perda, ou seja, com a sua restituição, ou recuperação para o Estado.

Não poderá, desde modo, permitir-se que a uma criminalidade cada vez mais especializada e focada no lucro responda o Estado através do seu sistema formal de justiça com uma investigação que desconsidere a adoção dos mecanismos tendentes a remover os benefícios obtidos e se concentre apenas na aplicação de uma pena ao agente.



Os desafios que neste momento se colocam à investigação criminal reclamam do Ministério Público, e especialmente da Procuradoria-Geral da República, a adoção de uma postura pró-ativa empenhada na efetiva capacitação dos seus Magistrados com os conhecimentos necessários para investigar os factos e extrair da sua prática todas as consequências jurídicas do crime legalmente previstas, com especial enfoque no confisco das vantagens do crime.

Nesta medida, a Procuradoria-Geral está neste momento a implementar um projeto de formação que iniciará em Março de 2020 relativamente à recuperação dos ativos do crime.

Este projeto direcionado para a formação de Magistrados no âmbito da recuperação de ativos baseia-se num modelo de discussão de casos práticos e de concretização dos despachos que, num determinado momento, cumpre proferir. É, pois, um modelo de auto aprendizagem baseado também na troca de experiências e de conhecimentos entre os procuradores.

A Procuradoria-Geral da República está particularmente empenhada em incentivar os mecanismos de recuperação de ativos e o confisco dos benefícios económicos gerados pelo crime como elemento essencial na luta contra a corrupção e o crime económico em geral.

Na estratégia da Procuradoria-Geral da República, o confisco dos benefícios económicos obtidos pelos criminosos assume-se como uma das principais armas de combate à corrupção e ao crime económico.

Apesar de durante o ano de 2018, considerando apenas os valores recuperados através da intervenção do Gabinete de Recuperação de Ativos, ter sido possível aplicar medidas de garantia patrimonial com vista a assegurar a futura declaração de perda de bens ou valores a favor do Estado no montante global de dez



milhões novecentos e sete mil seiscentos e noventa e cinco euros e oitenta e oito cêntimos (10.907.695,88 €)⁹, entendemos que existe margem de progressão.

Nessa medida, no âmbito deste projeto de recuperação de ativos, entre Março de 2020 e Março de 2022, a PGR irá desenvolver, por todo o País, 14 ações de formação, bem como organizar conferências internacionais e estimular a criação de um manual de boas práticas nesta matéria. Será igualmente criada uma plataforma permanente de magistrados do Ministério Público de partilha de saberes e boas práticas.

Para terminar, salientamos apenas mais uma ideia.

Em Março de 2017, a Comissão Europeia divulgou o livro branco sobre o futuro da Europa até 2025.

Esse instrumento insiste na certeza que o futuro depende unicamente das escolhas que fazemos no presente.

Esta ideia é óbvia, mas ainda assim consegue ser desconcertante porque, falando de futuro, nos coloca na necessidade de agir, aqui e agora.

Escolher atacar vigorosamente a dimensão patrimonial do crime, de todos os crimes, através do confisco das vantagens que os criminosos obtiveram com a sua prática é a única forma de garantir não só um modelo eficaz de combate à criminalidade económico financeira, designadamente impedindo-se o branqueamento de capitais de origem ilícita, mas igualmente a única forma adequada a garantir que, no futuro, não serão utilizados em atividades terroristas fundos que no presente poderiam ter sido confiscados no âmbito do processo penal.

⁹ Fonte: [Relatório Síntese "Corrupção e Criminalidade Conexa" 1.nov.2017 a 31.out.2018](#)



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Lisboa, 5 de dezembro de 2019