

O Ministério Público na prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo

Carlos Casimiro Nunes
Procurador da República

SUMÁRIO: I. Introdução; II. A resposta internacional ao branqueamento e ao financiamento do terrorismo; III. O Grupo de Ação Financeira (GAFI); 1. As 40 Recomendações do GAFI; 2. As 9 Recomendações especiais do GAFI; IV. A Prevenção ABC-FT na UE; V. Portugal; 1. O sistema dual de Comunicação de Operações Suspeitas; 2. O papel do DCIAP na prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo; 3. O atual sistema ABC-FT; 3.1. Dever de identificação e diligência; 3.2. Dever de comunicação; 3.3. Dever de abstenção; 3.4. Dever de colaboração; 3.5. Outros deveres de colaboração com o DCIAP; 4. A utilização de elementos dos PAPB e PAPFT em sede de inquérito ou de contraordenação; 5. A caracterização e exploração preventiva de dados.

I. INTRODUÇÃO

O presente texto retrata o papel que o Ministério Público (MP) desempenha atualmente na prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo, observando o seu posicionamento à luz do ordenamento jurídico nacional, examinando o impacto das recentes alterações legislativas nesse domínio e a evolução da *law in action*.

Ao refletir-se sobre a prevenção do branqueamento de capitais é habitual considerar que ela surgiu como uma resposta polarizada por dois fenómenos identificados como geradores de grandes fluxos monetários: o tráfico de droga e as atividades desenvolvidas pela Máfia inicialmente nos EUA e em Itália. Mas,

se nos posicionarmos num nível de análise do fenómeno mais elevado, compreende-se que o objeto de base é o mesmo: o crime organizado e as notáveis vantagens económicas, em particular as colossais somas monetárias que este gera.

Na atualidade, já não é possível considerar que, ao nível planetário, existe um conjunto de mercados económicos e financeiros mais ou menos independentes, mas antes deve perspetivar-se um só mercado global internacional gigantesco, apoiado numa infraestrutura tecnológico-informática que lhe permite a transferência instantânea de fundos de um local da Terra para outro em moldes virtualmente impossíveis de detetar, o que torna extremamente difícil, se não muitas vezes impossível, separar o dinheiro originado na economia lícita, do gerado pela clandestina.

No sistema financeiro pós-moderno, despontam não apenas fortes ligações com uma dimensão de fuga ao fisco por parte de pessoas singulares e coletivas, como outras questões penais: desde o crime organizado em geral até problemas mais específicos, como o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, a corrupção, o terrorismo e, claro, o branqueamento das vantagens produzidas por tais atividades.

Atualmente, a *internet* detém uma extensa oferta de produtos facilitadores destas dinâmicas criminais através da criação de contas bancárias *offshore*, sociedades e fundações em paraísos fiscais por preços acessíveis, tudo à distância de um clique no computador.

O recurso a *cash companies*^[1], a criação ou compra de empresas de fachada só existentes no papel, ou sociedades de cobertura com uma atividade aparentemente legal, mas utilizadas como um subterfúgio para sobrefaturação, as técnicas de compra de passivos,

[1] *Cash company* ou *société de liquidité* é uma sociedade financeira sem quaisquer bens, sem nenhuma atividade comercial (vendeu os seus ativos e só tem ativos circulantes, sendo que 70% ou mais são caixa ou investimentos de

curto prazo, ou uma combinação de ambos) que é utilizada como um veículo para, sob uma aparência de um negócio legítimo, se movimentarem elevadas quantias de dinheiro visando ocultar a sua origem.

como a aquisição de empresas endividadas ou falidas por preços irrealistas, para serem mais tarde utilizadas como portas secretas para novas transações, são tudo formas de acesso descomplicado, célere, económico e eficiente para o fim de ocultação e movimentação de fundos de proveniência ilícita.

Para evitar os malefícios que estas atuações causam no tecido social, especialmente nas dimensões económico-empresariais, e os custos inerentes à atuação dos órgãos formais de controlo para a sua repressão, a importância de uma atuação de tipo preventivo tem vindo a desenvolver-se, tanto ao nível internacional como interno, e importa ser compreendida para melhor potencializar a informação recolhida e sistematizada pelo MP (Departamento Central de Investigação e Acção Penal - DCIAP) e pela Unidade de Informação Financeira^[2] (UIF) da Polícia Judiciária (PJ).

A prevenção de crimes é um valor com reconhecimento constitucional^[3], implicando uma atuação não só reativa às comunicações recebidas, como uma atividade proactiva em matéria antibranqueamento de capitais e de financiamento de terrorismo (ABC-FT) que será desenvolvida neste texto.

[2] Também denominadas FIU (*Financial Intelligence Units*) ou CRF (*Celules de Renseignements Financier*). A UIF é geralmente referida como a instituição central do sistema de combate à lavagem de dinheiro tendo competência para receber os relatórios de operações suspeitas, analisá-los e transformar o seu conteúdo em informação útil para proteger o sistema económico das práticas de lavagem de dinheiro, e auxiliar em investigações criminais e administrativas. Para mais informação, veja-se o manual denominado "*Financial Intelligence Units: An Overview*" (2004), do Fundo Monetário Internacional disponível online em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/FIU/>.

[3] O artigo 272.º n.º 3, da Constituição (com a epígrafe "Polícia") assinala que "A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos." A questão da prevenção remete-nos, desde logo, para a problemática das averiguações preventivas e da sua natureza jurídica, que deve ser abordada tendo como referência esta norma. Assim, as ações preventivas realizadas pelo MP devem considerar-se integradas na atividade policial, em sentido material, operacionalizada em torno do conceito (policial) de prevenção de "perigos

concretos". Neste sentido, veja-se o Parecer do Conselho Consultivo da PGR 26/2013, datado de 20/02/2014 (relator Paulo Dá Mesquita), onde o tratamento de comunicações relativas a operações financeiras no quadro da legislação sobre o branqueamento de capitais é sopesado como uma "atividade que, em abstrato, ainda não é judiciária: a função de controlo relativamente à atuação da polícia que, aliás, se associa a um dos traços fundadores do Ministério Público no Estado de direito, enquanto guardião das leis, *Wächter der Gesetze*, ou defensor da legalidade democrática".