



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 451/XII

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
22/04/2015

NOSSA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 8970/2015  
Proc.º n.º 94/2015 – L.º 115

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:  
28/04/2015

ASSUNTO: **Solicitação de Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 797/XII/4.ª (PSD/CDS – PP)**

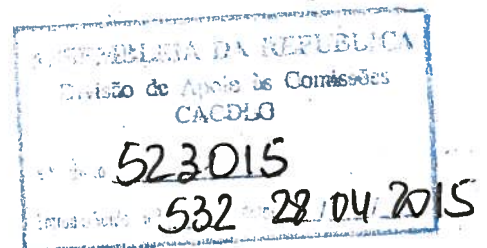
Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o parecer emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, relativamente ao Projecto de Lei supra referido.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira  
(Procurador da República)

752215 1  
/b



Distribuído em 28.04.2015



Circule pelo C.F. D.P.,  
sobre tema habitacional dos  
seus.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.2015/4/27

Thyris

## PARECER SOBRE O PROJECTO DE LEI Nº 797/XII

A 1ª Comissão da Assembleia da República solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público parecer urgente sobre o Projecto de Lei nº 797/XII, que visa introduzir uma quinta alteração à Lei 25/2008, respeitante ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo.

Do exame do articulado infere-se que, essencialmente, o que se pretende é alargar o leque de entidades não financeiras sujeitas ao cumprimento dos deveres fixados na aludida lei, mormente do dever geral de identificação, abrangendo “as novas entidades reguladas na área do jogo”.

Se bem que não o diga a “exposição de motivos”, é muito provável que esta iniciativa se inscreva no quadro de uma das principais modificações que a proposta, em curso legislativo, da 4ª Directiva Comunitária relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, declaradamente pretende: a adopção de uma abordagem, de inspiração anglo saxónica, baseada no risco (“*risk based approach*”) para identificar as ameaças ao sistema financeiro e, mais latamente, à estabilidade económica do mercado interno. Revelam os trabalhos preparatórios<sup>1</sup> que para a adopção dessa modificação:

(i) - os Estados Membros deverão identificar, compreender e atenuar os riscos com que são confrontados, trabalho esse que poderá ser completado por uma avaliação de riscos conduzida ao nível supra nacional (pelas autoridades europeias de vigilância ou pela Europol, por exemplo);

(ii) - as entidades submetidas às obrigações inerentes à aplicação da Directiva deverão identificar, compreender e atenuar os seus riscos, bem como documentar e manter actualizadas as avaliações de risco a que procedam;

<sup>1</sup> - Cfr. “Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil”, 2013/0025.



## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(iii) - a Directiva deverá admitir a possibilidade de os recursos das autoridades de vigilância serem prioritariamente utilizados nos domínios onde os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo sejam mais importantes.

Esta proposta de revisão da Directiva Comunitária pretenderá, por seu turno, dar cumprimento às Recomendações do GAFI/FATF, na versão aprovada em Fevereiro de 2012, designadamente à sua Recomendação 1, intitulada "Avaliação dos riscos e utilização de uma abordagem baseada no risco". Aí se recomenda, além do mais, que "os países deveriam aplicar uma abordagem baseada no risco de modo a assegurar que as medidas destinadas a evitar ou a mitigar o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo são proporcionais aos riscos identificados" e que "Esta abordagem deveria constituir a base essencial de uma atribuição de recursos eficiente no âmbito do regime anti-branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo". Aí se recomenda ainda que "os países deveriam obrigar as instituições financeiras e as actividades e profissões não financeiras designadas a identificar e avaliar os respectivos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e a adoptar medidas eficazes para os mitigar".<sup>2</sup>

Se bem que sobre isso nada revele a "exposição de motivos" será lícito presumir que o Projecto de Lei em apreço assenta em identificação e avaliação de riscos efectuada pelas entidades reguladas na área do jogo, mediante estudo objectivo e aprofundado da situação, guarnecido com dados empíricos que apontem no sentido de os jogos de fortuna e azar de base territorial e os jogos de fortuna e azar, as apostas desportivas à cota e as apostas hípcas, mútuas ou à cota, quando praticadas à distância, estarem a ser utilizados ou correrem o risco provável de virem a ser utilizados nas aludidas actividades de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

---

<sup>2</sup> - Cfr. "As Recomendações do GAFI", Fevereiro de 2012 (tradução efectuada pelo Banco de Portugal).



## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Contudo, a ser assim, como se presume que será, permitimo-nos respeitosamente questionar o *"timing"* da iniciativa legislativa. Se, como consta, já houve acordo no Conselho ECOFIN acerca dessa proposta de 4ª Directiva, aguardando-se agora pronúncia do Parlamento Europeu, não poderia aguardar-se a aprovação desse instrumento para depois se proceder, em bloco, à sua transposição para o direito interno? Ou será que os estudos da situação empreendidos revelam uma realidade de tal modo grave e preocupante que justifique a repetição (*"rectius"*, a vulgarização) da intervenção legislativa, em termos de a esta 5ª alteração à Lei 29/2008 suceder, a breve trecho, uma 6ª alteração?

Posto isto, cumpre-nos informar que não se vislumbra motivo relevante de reparo ao articulado apresentado. O projecto parece, em resumo, cumprir os requisitos de necessidade, proporcionalidade e adequação que são generalizadamente reclamados para as propostas legislativas, em sintonia com os princípios básicos de legalidade, culpabilidade e proporcionalidade que enformam o direito penal europeu.

Permitimo-nos, tão somente, apresentar duas sugestões:

a) Que se pondere a necessidade de, em benefício dos aplicadores e intérpretes e da unidade e explicitude do sistema jurídico, se inscrever no artº 2º da Lei 25/2008 a definição dos conceitos de "jogos de fortuna ou azar de base territorial e de "apostas mútuas" e "apostas à cota" ou, pelo menos, se inserir na projectada alínea a) do artº 4º referência à caracterização que já esteja consagrada dessas modalidades de jogo (mormente no diploma aprovado no Conselho de Ministros de 26/2/2015 sobre o regime jurídico dos jogos e apostas online, no uso da autorização concedida pela Lei 73/2014, que parece não ter sido ainda publicado).

b) Que se pondere a conveniência de melhor explicitar no projectado artº 38º, b), i) a divisão de competências de fiscalização, por forma a que mais facilmente se compreenda o que cabe ao serviço de Regulação e Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal e à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A experiência



**CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**ensina que as zonas de potencial sobreposição nestas matérias em vez de gerarem sinergias redundam em ineficácia.**

**É quanto, nos limites do escassíssimo prazo concedido, se nos oferece opinar sobre o assunto.**

**Coimbra, 27 de abril de 2015**

**Parecer da Procuradoria-Geral da República relativo Projecto de Lei**

**797/XII/4ª (PSD/CDS/PP) - Quinta alteração à Lei 25/2008, de 5 de Junho**

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, a emissão de parecer escrito sobre o Projecto de Lei nº 797/XII/4ª – Quinta alteração à Lei 25/2008, de 5 de Junho .

**I – Objeto do Projeto de Lei**

O Projeto de Lei visa alterar os artºs 4º, 7º, 32º e 38º da Lei 25/2008, alargando o leque das entidades *não financeiras* que se encontram sujeitas às disposições desta lei a outras entidades com actividade na área do jogo.

Assim:

O Projeto altera a al.a) do artº 4º substituindo a referência da lei vigente a “*concessionários de exploração de jogo em casinos*” por “*entidades que, a qualquer título ou natureza, explorem ou exerçam actividade ligada à prática de jogos de fortuna ou azar, de base territorial, e de jogos de fortuna ou azar, de apostas desportivas à cota e de apostas hípcas, mútuas ou à cota, quando praticadas à distâncias, através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, ou por quaisquer meios*”.

Em conformidade, esta alteração é depois repercutida no artº 32º - na epígrafe, no nº 1 e na al. a) do nº1 -, subsistindo igualmente a referência aos concessionários de exploração de jogo em casino.

São também introduzidas alterações no artº 7º, nº 2, suprimindo a referência ali constante aos concessionários de exploração de jogo em casinos, e ainda nas al. b) e c) do nº 1 do artº 32º, onde é introduzida a referência a outros meios de pagamento para além do cheque, e aditado o artº 62º-A à Lei 25/2008 por forma a fazer a estender as referências a *cheque* que se encontrem na lei a outros meios de pagamento.

Por fim, o artº 38º do Projeto mantém no Serviço de Inspeção de Jogos as competências de fiscalização relativamente às entidades referidas nas al. a) e b) do artº 4º, salvaguardando as competências de fiscalização da Santa Casa da Misericórdia relativamente às "*apostas desportivas à cota de base territorial*".

## II - Apreciação

### 1. Na generalidade

Como é sabido, a matéria do branqueamento foi inicialmente regulada no ordenamento nacional a propósito dos crimes de tráfico de estupefacientes – quer através da criminalização do branqueamento relativo a tais crimes, contida no artº 25º do D.L. 15793, de 22.1, quer da aprovação dum regime de prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais provenientes de tais crimes, nos termos do D.L. nº 313/93, de 15.9, que visou aplicar a Directiva n.º 91/308/CEE, do Conselho, de 10 de Junho. O leque de crimes precedentes do crime de branqueamento, bem como o número e natureza das entidades obrigadas à colaboração com as autoridades para efeitos de prevenção e repressão deste crime, foi sucessivamente alargado, desde logo com a redacção original do D.L. 325/95, de 2.12 e suas sucessivas alterações, designadamente com a inclusão das entidades não financeiras e, entre estas, das empresas concessionárias de exploração de jogo em casinos, no âmbito da lei.

A Lei 11/2004 transpõe a directiva 2001/97/CE, de 4.12.2001, do Parlamento Europeu e do Conselho e a Lei 25/008, na qual o projecto se propõe introduzir a a 5ª alteração, transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e a Directiva 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de Agosto, acerca da prevenção da

utilização do sistema financeiro e das actividades e profissões especialmente designadas para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

Como é igualmente sabido, encontra-se em fase adiantada de negociação a chamada 4ª Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo ( COM (2013) 45 final, de 5.2.2013, a qual visa considerar e complementar as recomendações revistas adoptadas pelo GAFI em 2012.

Importará ponderar as alterações globais que a aprovação desta Directiva implicará na Lei 25/2008, sendo que desde logo se detetam na proposta apresentada pela Comissão algumas dissonâncias evidentes com esta lei, como, por exemplo, relativamente ao montante igual ou superior a 15.000 euros fixado no artº 4º, al. d) para os pagamentos efectuados em numerário, e que a Directiva vem reduzir para 7.500 euros – artº 2, nº 3 al. e) e relativamente à definição de “pessoas politicamente expostas” estabelecido no artº 2º, nº 6 quanto a titulares pretéritos dos cargos públicos relevantes por referência ao desempenho de altos cargos até um ano antes, enquanto a Directiva vem fixar este prazo em 18 meses – artº 22º .

Por outro lado, a Lei 73/2014, de 2 de Setembro, autoriza o Governo, além do mais, a alterar a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, no sentido de determinar que as entidades exploradoras de jogos e apostas online se qualificam como entidades não financeiras - Cfr. artº 1º al. i) e artº 9º.

Esta lei de concede ainda autorização ao Governo para legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática do jogo *online*, e, especificamente sobre: a) *o regime jurídico da exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar, das apostas hípcas, mútuas e à cota, e das apostas desportivas à cota, quando praticadas à distância através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou de quaisquer outros meios (jogos e apostas online);* b) *o regime jurídico da exploração e prática das apostas hípcas, mútuas e à cota, e das apostas desportivas à cota, de base territorial (apostas de base territorial)* - Cfr artº 1º, al. a) e b) .

Neste contexto, e sem que se conheçam as iniciativas legislativas do Governo em execução da referida Lei de Autorização 73/2014, questiona-se a oportunidade do presente projecto de



alteração pontual da Lei 25/2008, e, bem assim, a sua conformidade com o regime jurídico do jogo *online* a criar, na medida em que a proliferação de sucessivas alterações da lei poderá prejudicar a solidez da sua consistência e coerência e potenciar dificuldades na sua aplicação.

Acresce que este contexto legislativo e internacional não parece ter sido considerado no projecto em apreço, o qual, de acordo com a exposição de motivos, se limita a inscrever a iniciativa " *no desígnio das alterações efectuadas às leis que contendem directamente com a previsão do crime de terrorismo, tendo subjacente a intenção de criar um nível de protecção dos cidadãos verdadeiramente alargado*".

## 2. Na especialidade

A alteração proposta para a al. a) do artº 4º substitui a referência a " *concessionários de exploração de jogo em casinos,*" pela referência a " *entidades que, a qualquer título ou natureza, explorem ou exerçam atividade ligada à prática de jogos de fortuna ou azar, de base territorial, e de jogos de fortuna ou azar, de apostas desportivas à cota e de apostas hípcas, mútuas ou à cota, quando praticadas à distância, através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, ou por quaisquer meios*".

Com esta formulação, o Projeto pretenderá alargar o universo de entidades prestadoras de serviços de jogo e apostas sujeitas às obrigações estabelecidas pela lei, nomeadamente os deveres gerais fixados no artº 6º, para além dos deveres específicos estabelecidos no artº 32º.

Todavia, a formulação adotada suscita dúvidas sobre se o alcance da extensão pretendida, nomeadamente sobre a extensão do âmbito da lei às entidades referidas no segundo segmento da norma que exerçam actividade em base territorial.

Com efeito, a formulação da norma agrupa as entidades destinatárias em duas categorias ou tipos: as entidades que exploram ou exerçam atividades ligadas a jogos de fortuna ou azar de base territorial, e as entidades que exploram essas atividades e as de apostas desportivas à cota e apostas hípcas mútuas ou à cota, quando praticadas à distância, por qualquer dos meios enunciados (através de suportes electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, ou por quaisquer meios).

Parecem, assim, ficar fora do âmbito de aplicação da lei as entidades referidas no último segmento da norma - ou seja, as entidades que explorem ou exerçam actividades ligadas à prática de jogos de fortuna ou azar, de apostas desportivas à cota e de apostas hípcas, mútuas ou à cota, quando praticadas à distância - quando tenham base territorial, uma vez que neste segmento da norma se incluem apenas os jogos e apostas referidas "quando praticadas à distância".

Assim sendo, como resultará da letra da norma proposta, a extensão das entidades abrangidas pela lei será muito mais diminuta do que aparentemente se pretenderia, importando que se clarifique se, efectivamente, se pretenderá deixar de fora do âmbito da lei os jogos de fortuna ou azar, de apostas desportivas à cota e de apostas hípcas, mútuas ou à cota, que sejam praticados direta e presencialmente, em salas, quiosques ou quaisquer outras instalações físicas ou, na terminologia da lei, *de base territorial*.

A alteração do nº 2 do artº 7º eliminando a referência às entidades concessionárias de exploração de jogos em casino - a que se referia a al. a) do artº 4º -, significa que a obrigação geral de identificação do beneficiário de prémios de apostas ou de lotarias a partir do valor 5.000 euros passará a aplicar-se apenas às entidades a que se refere a al. b) do artº 4º (entidades pagadoras de prémios ou apostas).

Por outro lado, o artº 32º é alterado por forma a sujeitar as entidades referidas na al. a) do artº 4º, ao dever específico de "*identificar os frequentadores e jogadores e verificar a sua identidade à entrada da sala de jogo ou quando adquirirem ou trocarem fichas de jogo, ou símbolos convencionais utilizáveis para jogar, ou ainda, no momento da sua inscrição, quando se trate de jogos de fortuna ou azar, de apostas desportivas à cota e de apostas hípcas, mútuas ou à cota, praticadas à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou por quaisquer outros meios*", sem estabelecer qualquer limiar a partir do qual tal dever deve ser cumprido e eliminando, assim, o limite igual ou superior de 2.000 euros fixado na lei vigente.

Da conjugação destas duas alterações, parece poder inferir-se que, por um lado, apenas as entidades pagadoras de prémios de apostas ou de lotarias têm o dever geral de identificação a partir do pagamento de montantes iguais ou superiores a 5.000 euros, enquanto que para as entidades agora referidas na al. a) do artº 4º - onde se incluirão também as concessionárias de

jogos em casinos - o dever de identificação se estende a todos os frequentadores ou jogadores independentemente do montante que despendam na aquisição ou troca de fichas de jogo ou símbolos utilizáveis para jogar ou na sua inscrição ou do carácter ocasional da frequência.

Ora, este dever de identificação universal relativamente a todos os frequentadores ou jogadores quer em salas de jogo quer em inscrições online, sem qualquer restrição ou relação com os montantes despendidos, ou com a assiduidade da frequência ou número de inscrições, incluindo, assim, jogadores ocasionais ou fortuitos, poderá mostrar-se excessiva, quer do ponto de vista dos direitos individuais à reserva da vida privada quer do ponto de vista das entidades que deverão assegurar o registo.

A alteração introduzida na al. a) do artº 4º pelo presente Projeto resulta num alargamento das competências atribuídas na al. subalínea i) da al. b) do artº 38º ao Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos ainda sem correspondência, que se conheça, nas competências atribuídas a tal serviço pelo Decreto-Lei 129/2012, de 22 de Junho, que define a missão e atribuições do Instituto do Turismo de Portugal, I.P., e que ali se encontram confinadas às competências de fiscalização dos jogos de fortuna e azar concessionados pelo Estado e funcionamento de casino e salas de bingo -cfr artº 3º al. k) e l).

O que reforça as dúvidas supra expostas sobre se a presente alteração se insere numa visão global e coerente de toda a matéria envolvida.