



**Audição Parlamentar sobre prescrição de processos
relativos a infrações no setor financeiro**

Intervenção Inicial do Governador Carlos da Silva Costa

9 de abril de 2014

Senhores Deputados,

O tema da prescrição de processos de contraordenação adquiriu recentemente um interesse mediático e político que se justifica pela sua importância para a credibilidade do processo sancionatório e das funções de prevenção que lhe estão associadas.

Esta audição constitui, assim, uma oportunidade de debate e de reflexão sobre as causas da prescrição e sobre medidas, designadamente legislativas, que podem ser tomadas para a mitigar substancialmente.

No atual enquadramento, o prazo máximo de prescrição em processos de contraordenação é de oito anos, contados a partir da prática dos factos, e não do conhecimento destes pelo supervisor.

Nesta intervenção inicial, tecerei algumas considerações sobre as diferentes fases dos processos de contraordenação:

- A fase administrativa, em que o supervisor procede à investigação, acusação e condenação quando são detetadas práticas ilícitas; e
- A fase judicial, que decorre nos Tribunais, quando as decisões do Banco de Portugal são impugnadas.

Procurarei, em particular, destacar a complexidade da investigação de fraudes financeiras, apontar as principais fragilidades do atual quadro sancionatório e identificar um conjunto de alterações legislativas - que, aliás, o Banco de Portugal já propôs - suscetíveis de, sem prejuízo das garantias essenciais de defesa, aumentar a eficácia e credibilidade do processo sancionatório.

A complexidade da investigação de fraudes financeiras

A investigação de fraudes financeiras é complexa e morosa. Os atos investigados são tipicamente objeto de operações sofisticadas de dissimulação e camuflagem, dentro e fora de fronteiras. A reconstituição dos factos obriga a uma pesquisa e análise exaustivas, que permitam estabelecer relações causais sólidas entre uma multiplicidade de operações e os seus autores.

Não raramente, a comprovação de um facto, ou conjunto de factos, implica investigar outros que surgem como conexos. Acresce que muitas das informações vitais para o sucesso das investigações são provenientes de praças financeiras e autoridades estrangeiras, revelando-se de obtenção difícil e demorada.

O processo de investigação inicia-se normalmente com averiguações preliminares. Caso se confirmem os indícios de infração, segue-se a abertura de um processo formal de contraordenação, no âmbito do qual são recolhidos, de forma mais extensa e profunda, novos elementos que permitam confirmar e documentar a infração, identificar os seus autores e formular uma acusação.

Ao contrário do que sucede com o inquérito penal, o processo administrativo não termina com a acusação.

Após a acusação, a lei determina que se abra uma segunda fase no processo administrativo, uma fase de defesa e de contraditório com os arguidos. Em certa medida, esta segunda fase equivale a um verdadeiro julgamento, tendo os arguidos o direito de apresentar a sua contestação, de oferecer os meios de prova que entendam e de requerer diligências instrutórias complementares.

A partir da acusação, os atos do supervisor decorrem com a presença e intervenção dos advogados dos arguidos. A inquirição das testemunhas de defesa é feita em moldes semelhantes aos de um tribunal, com plenas garantias, análogas às de um julgamento.

Tudo isto exige que a fase de instrução dos processos tenha de ser rodeada de especiais cuidados, sob pena da decisão final do regulador ficar vulnerável à arguição de nulidades por parte dos interessados. O supervisor encontra-se, portanto, perante um dilema: ou defere as diligências de prova requeridas, o que inevitavelmente arrasta os tempos de decisão, ou indefere esses requerimentos e introduz nos processos sucessivos fatores de risco de posterior invalidade da decisão.

As fragilidades do quadro sancionatório atual

O atual enquadramento da atuação sancionatória do Banco de Portugal resulta de uma complexa teia de interações entre o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), o Regime Geral das Contraordenação (RGCO) e o Código de Processo Penal (CPP).

Este quadro normativo apresenta um conjunto de fragilidades, que se tornam particularmente visíveis nos processos de contraordenação de maior complexidade.

Efetivamente, nos processos em que a investigação dos factos é mais exigente e em que é maior o número de arguidos, a multiplicação de requerimentos, diligências e incidentes processuais leva a que uma parte importante do tempo seja consumida na discussão desses incidentes - normalmente em torno de questões puramente formais - e não no apuramento e julgamento da substância dos factos.

Acresce que, em caso de impugnação judicial da decisão proferida pelo supervisor, as provas reunidas no processo administrativo têm de ser integralmente reapresentadas em tribunal, e neste novamente apreciadas. Esta repetição integral da prova constitui uma duplicação discutível. De facto, para garantia dos arguidos, bastaria a reapreciação das provas contestadas, ou daquelas que o próprio Tribunal considerasse necessário reproduzir na sua presença.

Alterações regulamentares suscetíveis de aumentar a eficácia do processo

Cabe, em última instância, ao decisor político promover as alterações legislativas necessárias por forma a evitar a utilização abusiva do processo e a minimizar os riscos que lhe estão associados, entre os quais o de prescrição.

O legislador encontra-se, assim, perante a necessidade de definir um quadro adequado e realista para os processos de contraordenação de maior complexidade, que tenha em conta três aspetos fundamentais:

- A necessidade de agilizar o processo sem quebra do núcleo essencial de garantias de defesa dos arguidos;
- A necessidade, igualmente vital, de segurança na obtenção de elementos probatórios;
- A criação de desincentivos a condutas das partes intervenientes que revistam carácter notoriamente dilatatório.

Neste sentido, o Banco de Portugal tem vindo a apresentar um conjunto de propostas com o objetivo de mitigar os riscos de arrastamento e posterior prescrição dos processos.

Permitam-me que destaque algumas das mais recentes propostas que apresentámos no âmbito do processo de revisão do RGICSF que está em curso:

- Alargamento para 2 anos e meio do período de suspensão da contagem do tempo de prescrição em caso de impugnação judicial da decisão do Banco de Portugal, período este que é atualmente de seis meses. Um alargamento para 2 anos e meio conduziria, na prática, a que o prazo máximo de prescrição dos processos de contraordenação passasse dos atuais 8 para 10 anos. Esta solução permitiria ainda harmonizar o prazo de prescrição nacional com o prazo (máximo) de 10 anos previsto para a prescrição de infrações da mesma

natureza, para cujo procedimento sancionatório passará a ser competente o BCE, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão.

- Limitação do número de testemunhas, tendo em conta o tempo de produção da prova e os riscos de prescrição.
- Explicitação do princípio de que, em caso de impugnação da decisão proferida pelo Banco de Portugal, o tribunal poderá decidir não apenas com base na prova realizada na audiência, mas também com base na prova produzida na fase administrativa do processo de contraordenação.

Estas alterações, e outras que foram propostas, caso venham a ser acolhidas, permitirão, no seu conjunto, tornar os processos mais céleres, em especial os chamados megaprocessos. Contribuirão, assim, para mitigar os riscos de prescrição das infrações.

Considero, no entanto, que só com uma alteração profunda do regime de prescrição nos processos contraordenacionais inspirada no atual modelo do Código Penal podem esses riscos ser substancialmente reduzidos. Nesse modelo, as garantias de defesa dos arguidos refletidas no regime da prescrição são particularmente intensas até à primeira decisão judicial condenatória. A partir desta, os incidentes processuais e os expedientes dilatórios dificilmente poderão conduzir à prescrição.

Estas possíveis alterações legislativas poderiam passar pela definição de um regime de prescrição que opere em função das diversas fases processuais e que expresse um adequado equilíbrio entre as garantias de defesa e o interesse da celeridade processual e da realização da justiça.

Notas finais

Permitam-me que conclua com duas notas finais.

As prescrições recentes minam a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e no sistema de justiça e têm sido motivo de preocupação pública, que o Banco de Portugal partilha. O Banco de Portugal está ainda especialmente preocupado com os efeitos das prescrições sobre a supervisão. De facto, o poder sancionatório do Banco de Portugal é um instrumento complementar indispensável para garantir a eficácia e a credibilidade da supervisão.

As alterações que preconizamos para o regime da prescrição dependem de um equilíbrio entre os seguintes valores: as garantias de defesa dos arguidos, por um lado, e a celeridade e eficácia processual, por outro. Este equilíbrio deve ser procurado pelo legislador. Pelo nosso lado, estamos dispostos a colaborar neste debate e pugnamos pelo pleno exercício dos direitos dos cidadãos no quadro dos processos contraordenacionais, mas sem que o exercício desses direitos possa ser abusado para forçar a prescrição.

Estou naturalmente disponível para responder a todas as questões que os Senhores Deputados entendam colocar no âmbito do tema previsto para esta audição.

Lisboa, 9 de abril de 2014

Anexo: Prescrição de processos relativos a infrações no setor financeiro – Análise do processo BCP