

**PARECER**

**PROJETO DE PROPOSTA DE LEI QUE PROCEDE À TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA (UE) 2018/843, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 30 DE MAIO DE 2018, RELATIVA À PREVENÇÃO DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO PARA EFEITOS DE BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS OU DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E DA 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**

**I. Introdução**

A CMVM vem, pelo presente documento, transmitir à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias os seus comentários ao projeto de Proposta de Lei que procede à transposição da Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e da 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. Dada a diversidade dos temas abrangidos, optou-se por elaborar comentários específicos a cada um dos temas, a propósito dos quais são identificados alguns aspetos que, no entender da CMVM, devem ser ajustados, conforme explicitado infra.

**II. Análise da CMVM****1. Artigo 46.º (Comunicação de atividades imobiliárias).**

O artigo 46.º estipula o dever de comunicação de atividades imobiliárias ao IMPIC, I.P.. Esse dever de comunicação, determinando no artigo 46º da Lei, é imposto às sociedades gestoras de fundos de investimento imobiliário, enquanto entidades obrigadas para efeitos da referida Lei.

Como transmitido pela CMVM por ocasião da apreciação da (então) Proposta de Lei de transposição das Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e

2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, atual Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, entende-se que o referido dever de comunicação representará uma duplicação do reporte de informação que, na generalidade, já é enviada mensalmente à CMVM no âmbito e em cumprimento do disposto no Regulamento da CMVM n.º 2/2015, relativo à "Atividade de Gestão de Organismos de Investimento Coletivo" e na Instrução da CMVM n.º 2/2016, que prevê as especificidades relativas ao reporte dessa informação por aquelas entidades. Com efeito, as entidades responsáveis pela gestão de fundos de investimento imobiliário regulados no RGOIC têm, já hoje, um dever de reporte mensal à CMVM da informação relativa à atividade de cada organismo de investimento coletivo por si gerido, designadamente, informação relativa à identificação dos participantes, das entidades arrendatárias, das contrapartes, dos devedores, bem como à identificação precisa do imóvel mediante recurso à informação matricial.

O cumprimento dos deveres de reporte junto da CMVM pelas entidades responsáveis pela gestão de organismos de investimento coletivo imobiliários não impede, nem tão pouco obstaculiza o atual reporte ao IMPIC, I.P. pelas demais entidades por si fiscalizadas, como seja as transações de imóveis mediadas por sociedades de mediação imobiliária.

## **2. Artigo 87.º (Competências exclusivas da CMVM)**

De acordo com a redação proposta para o artigo 87.º, mediante o aditamento da alínea n), são atribuídas à CMVM competências exclusivas de supervisão das Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária (doravante, "SIGI").

As SIGI, reguladas pelo Decreto-Lei n.º 19/2019, de 28 de janeiro, têm como objeto social principal (i) a aquisição de direitos de propriedade, direitos de superfície ou direitos equivalentes sobre bens imóveis, para arrendamento ou para outras formas de exploração económica; e (ii) a aquisição de unidades de participação ou de ações de OII constituídos ao abrigo do RGOIC, cuja política de distribuição de rendimentos seja similar à estabelecida para as SIGI ou de fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional e de sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional. Tais sociedades podem, assim, desenvolver atividades de investimento e gestão imobiliárias.

A proposta de Lei qualifica-as ainda como entidades financeiras, para efeitos de aplicação do regime da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Porém, as SIGI não exercem quaisquer atividades financeiras, nem prestam serviços de investimento nem quaisquer outros serviços financeiros. Não são, por isso, entidades financeiras, e, conseqüentemente, não estão, como

tal, sujeitas a supervisão da CMVM. Desde logo, a sua constituição não depende de qualquer autorização ou registo junto da CMVM. Em adição, as SIGI não se encontram sujeitas a supervisão contínua, comportamental ou prudencial, da CMVM. Como se sabe, é nesta última – a supervisão de natureza prudencial – que, tradicionalmente, os relevantes poderes de controlo de adequação dos titulares de participações qualificadas e dos titulares de órgãos sociais se consubstanciam.

A qualificação operada pelo projeto de Lei não altera este estado de coisas mas, simultaneamente, determina a atribuição à CMVM de poderes de supervisão dos deveres BCFT em relação a uma categoria de entidades que não têm natureza financeira, não exercem atividade no setor financeiro – dos serviços de investimento, designadamente – posicionando-se, por isso, fora do sistema financeiro e, nesta dimensão, fora do perímetro de atuação da CMVM enquanto supervisor e regulador financeiro. As SIGI são sociedades imobiliárias.

Por consequência, a opção proposta contraria o equilíbrio do sistema jurídico nacional do BCFT, que, por óbvias razões de natureza institucional e operacional, se caracteriza por atribuir competências setoriais (BCFT) aos supervisores financeiros apenas em cumulação com outras competências de supervisão de que já disponham. Assim, esta opção envolve, igualmente, um risco operacional relevante ao optar por dissociar estas duas qualidades uma vez que, para a CMVM, a supervisão BCFT é complementar e integrada com os demais poderes de supervisão de que dispõe enquanto supervisor financeiro. É-o também para os demais supervisores financeiros: a responsabilidade pela supervisão BCFT é uma decorrência do facto de a entidade se encontrar já sob a supervisão da autoridade financeira. Pelos motivos acima expostos, não há nenhum precedente em que isso não aconteça: precisamente porque as supervisões são complementares e pressupõem-se mutuamente, o que gera segurança para o sistema. A CMVM, enquanto autoridade de supervisão do setor financeiro, não se encontra vocacionada, ou sequer capacitada, para monitorizar a atividade de sociedades imobiliárias nos termos propostos.

Acresce que, atribuir as competências de supervisão BCFT sobre as SIGI à CMVM gerará, parecidos, um contexto de indesejável confundibilidade e conseqüente risco. Com efeito, atribuir à CMVM as competências de supervisão BCFT de uma entidade de natureza não financeira, que exerce atividade num setor não financeiro – o imobiliário – não sujeito à supervisão da CMVM e em relação à qual a CMVM não dispõe de quaisquer competências enquanto supervisor financeiro gerará, erroneamente, uma expectativa de escrutínio das SIGI equivalente e alinhada ao de todas as entidades financeiras supervisionadas pela CMVM, com a inerente segurança que isso gera para as contrapartes e para o mercado em geral. Todavia, pela ausência de poderes de supervisão financeiros nesse domínio, essa expectativa de segurança e de equiparação às entidades financeiras não seria legítima.

O regime jurídico das SIGI prevê expressamente que, no prazo de um ano a contar da sua constituição ou dos efeitos da conversão, as ações da SIGI devem ser admitidas à negociação em mercado regulamentado ou selecionadas para negociação em sistema de negociação multilateral em Portugal. É esta a única conexão que as SIGI mantêm com a CMVM. As SIGI passam, apenas nesse momento, a ser entidades emitentes com valores mobiliários negociados em mercado ou em sistema de negociação multilateral passando, como tal, a ficar sujeitas à supervisão da CMVM – aliás, de forma circunscrita, se as ações não forem admitidas em mercado regulamentado. Contudo, cabe recordar que as entidades emitentes com valores mobiliários admitidos à negociação não são, em geral, entidades obrigadas para efeitos da Lei BCFT e, como tal, não se encontram sujeitas à supervisão da CMVM em matéria BCFT: é o que acontece em relação a qualquer sociedade cotada que exerça atividade no setor imobiliário, por exemplo. Isto significa que a aquisição da qualidade de emitente não opera qualquer conexão que confira competências de supervisão BCFT à CMVM – nem, sublinhe-se, a nenhuma outra autoridade BCFT. É este o princípio geral que entendemos que também se deveria seguir em relação às SIGI. Ou seja, a aquisição da qualidade de emitente não nos parece justificar a opção legislativa de atribuir à CMVM a supervisão BCFT das SIGI porque não o justifica para nenhum outro emitente com valores mobiliários admitidos à negociação.

Pelos motivos expostos, a CMVM não concorda com a opção de atribuir a responsabilidade pela supervisão BCFT das SIGI. As suas atividades de investimento e gestão imobiliárias deverão antes ser objeto de escrutínio por outra autoridade BCFT, que esteja vocacionada e capacitada para o efeito.

#### **□. Artigo □□.º n.º 2 (Concurso de in ra□□es).**

Em matéria de concurso de infrações, o projeto de Proposta de Lei prevê que, nas situações em que esteja em causa a prática por parte do agente de um mesmo facto, que viole interesses jurídicos idênticos, haverá apenas lugar ao procedimento criminal, podendo, porém, o juiz penal aplicar as sanções (principais ou acessórias) previstas para a contraordenação em causa.

Notamos que a redação ora proposta admite uma interpretação segundo a qual o agente pode ser punido, cumulativamente, com uma pena (criminal) e com uma sanção (contraordenacional), o que, a acontecer, significará uma dupla punição pela prática de um mesmo facto que tutela interesses jurídicos idênticos. A alteração da redação da norma ora proposta constitui um desvio à redação atual, a qual dispõe que, nos casos em que exista identidade de agente, facto e interesses jurídicos violados, apenas haverá lugar ao procedimento criminal, podendo, no entanto, o juiz penal lançar mão das sanções acessórias previstas para a contraordenação em causa. À semelhança dos comentários

transmitidos pela CMVM aquando da discussão da atual Lei n.º 83/2017, tratando-se de uma exceção ao regime previsto no n.º 1 do artigo 165.º e atenta a circunstância de o recurso à expressão "interesses jurídicos idênticos" exigir do interprete aplicador do direito uma apreciação casuística, entende-se que melhor seria que a lei tipificasse os casos que um crime e uma contraordenação implicam a "violação de interesses jurídicos idênticos".

□ Por último, espelha-se de seguida um comentário que visa a correção de um lapso, entretanto detetado na republicação da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto. Sublinha-se, no entanto, que o disposto infra não dispensa uma revisão aprofundada do texto do ponto de vista formal, designadamente no que se refere a domínios que, imediata ou mediatamente, não contendem com a esfera de atuação da CMVM.

No dia 1 de janeiro de 2020, entraram em vigor as alterações ao RGOIC, publicadas pelo Decreto-Lei n.º 144/2019, de 23 de setembro de 2019. A partir de 1 de janeiro de 2020, as sociedades gestoras de organismos de investimento coletivo deixaram de se qualificar como sociedades financeiras e como intermediários financeiros, tendo, por isso, sido promovida a primeira alteração à Lei n.º 83/2017, no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea e), o qual passou a ter a seguinte redação: "sociedades de investimento coletivo autogeridas e sociedades gestoras de organismos de investimento coletivo", abarcando, assim, expressamente as SGOIC, o que de acordo com a Proposta de Lei se manterá. No entanto, na republicação da Lei n.º 83/2017, decorrente das alterações promovidas pela Proposta de Lei em apreço, que corresponde à segunda alteração à Lei n.º 83/2017 (cf. mencionado no seu artigo 1.º, n.º 2, d) ), consta, por mero lapso, a redação anterior à alteração decorrente do Decreto-Lei n.º 144/2019.

Lisboa, 25 de maio de 2020

