



PROPOSTA DE LEI N.º 89/XIV/2ª (GOV)

Transposição da Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho,
de 20 de junho de 2019

PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

1 de junho de 2021

1. Através de ofício remetido pelo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi solicitada ao Banco de Portugal a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 89/XIV/2ª (GOV). Esta Proposta de Lei visa proceder à transposição da Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/64/JAI do Conselho.
2. O Banco de Portugal foi já chamado a pronunciar-se sobre esta iniciativa legislativa, então sob a forma de anteprojeto, a solicitação da Direção-Geral da Política de Justiça. A pronúncia teve lugar através do parecer com a referência **GOV/2020/0308**. Parte relevante das sugestões então formuladas pelo Banco de Portugal foram acolhidas no texto agora em apreço. Subsistem ainda assim, na perspetiva do Banco de Portugal, aspetos que merecem reponderação.
3. Por outro lado, e tal como apontado no parecer anteriormente emitido pelo Banco de Portugal, deve ser sublinhado que, tendo presente o impacto que a legislação a aprovar pode envolver do ponto de vista das atribuições conferidas ao Banco de Portugal (designadamente atendendo aos novos deveres de acesso, controlo e de cariz estatístico nessa sede atribuídos a esta autoridade de supervisão), poderá ser considerado conveniente efetuar uma consulta

NU: 678746

Refª 779/04/06/21



junto do Banco Central Europeu nesta matéria, ao abrigo do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão 98/415/CE do Conselho¹.

4. No anterior parecer do Banco de Portugal foi especialmente enfatizada a necessidade de assegurar a conjugação tão adequada quanto possível da disciplina que se pretende introduzir através desta iniciativa legislativa com as disposições relevantes do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na redação vigente, doravante designado por “RGICSF”).

Com efeito, e tal como aí se referia, um dos aspetos nucleares da iniciativa legislativa em análise prende-se com a atribuição a certas entidades da faculdade de aceder e pesquisar as informações sobre contas bancárias constantes do registo centralizado de contas bancárias, conferindo-lhes acesso direto e imediato a essas informações, ainda que com algumas limitações (quer através do estabelecimento de um critério material de base casuística para o acesso e a pesquisa, quer através da definição de mecanismos de controlo pelo Banco de Portugal), tendo em vista salvaguardar garantias de confidencialidade e de proteção de dados pessoais. Trata-se, porém, de matéria já regulada no âmbito do artigo 81.º-A do RGICSF, preceito que, para além de identificar as regras aplicáveis à base de dados de contas (BDC)², também contempla um conjunto de normas de cooperação e de troca de informação contida nessa base entre certas entidades, mais propriamente as seguintes:

- a) Possibilidade de comunicação às autoridades judiciais no âmbito de um processo penal e a autoridades competentes em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo, no âmbito das atribuições previstas na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (n.º 5 do artigo 81.º-A do RGICSF);

¹ Que prevê a consulta ao BCE, pelas autoridades dos Estados-Membros, sobre projetos de disposições legais nos domínios das suas atribuições.

² Designadamente no que se refere aos elementos de informação centralizados na base de dados de contas e às entidades obrigadas a reportar ao Banco de Portugal esses mesmos elementos (cfr. n.ºs 1 à 4 do artigo 81.º-A do RGICSF).



- b) Acesso direto, imediato e não filtrado, pelas UIF e pelo Departamento de Investigação e Ação Penal (“DCIAP”), de acordo com as medidas de segurança física e lógica definidas por protocolo a celebrar com o Banco de Portugal (n.ºs 6 e 7 do artigo 81.º-A do RGICSF);
 - c) Possibilidade de transmissão de informações a outras autoridades no âmbito de certas atribuições legais, mais propriamente a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., agentes de execução e Gabinete de Recuperação de Ativos (cfr. n.º 8 do artigo 81.º-A do RGICSF).
5. Aliás, este preceito foi objeto de alteração muito recentemente, no âmbito da Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto, diploma que procedeu à transposição da Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e a 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 (respetivamente designados de “Lei n.º 58/2020” e “5AMLD”).

O parecer emitido pelo Banco de Portugal chamava, pois, a atenção para a circunstância de um dos intuitos primaciais da iniciativa legislativa em apreço residir precisamente em facultar o acesso à BCB às autoridades competentes, existindo uma confluência de matérias com o mencionado preceito do RGICSF, notando que as soluções previstas nem sempre apresentam, em ambos os diplomas, sentido convergente (por exemplo, no que se refere às entidades que legitimamente podem aceder àquela informação). Referia-se, a este propósito, que parece ter-se optado, na transposição da Diretiva (UE) n.º 2019/1153, pela emissão de um regime jurídico novo, paralelo e sobreposto ao regime atualmente em vigor, sem estabelecer normas alteradoras deste último, circunstância suscetível de perturbar a certeza jurídica numa matéria particularmente sensível. Nesta medida, atendendo a que as disposições decorrentes da Diretiva(EU) n.º 2019/1153 estabelecem medidas que, na ordem jurídica portuguesa, já se encontram de algum modo concretizadas no artigo 81.º-A RGICSF, sugeriu o Banco de Portugal, por razões de certeza e segurança jurídica, que os termos do Anteprojeto (mormente as



disposições constantes do Capítulo II³) fossem vertidos, quando necessário, em novas disposições do artigo 81.º-A do RGICSF, reequacionando-se assim o modelo de transposição desta parte da Diretiva como uma alteração das soluções nacionais já constituídas⁴. Em reforço desta ideia, apontou-se que as recentes alterações introduzidas no artigo 81.º-A pela Lei n.º 58/2020 anteciparam precisamente, em relevante medida, várias soluções requeridas para a transposição da Diretiva que constam do anteprojeto em apreciação. Em alternativa, e na eventualidade de não ser possível reponderar o modelo de transposição da Diretiva n.º 2019/1153, considerou o Banco de Portugal que as disposições previstas no artigo 81.º-A do RGICSF e na iniciativa legislativa poderiam ser objeto de conjugação (e eventualmente de alteração), tendo por intuito assegurar a coerência e concordância textual das soluções contempladas em ambos os diplomas.

Analisando a formulação constante da Proposta de Lei ora em análise, verifica-se que esta preocupação foi, em parte, acolhida, tendo sido incluído o artigo 19.º, pelo qual se introduzem alterações ao artigo 81.º-A do RGICSF. Mais concretamente, é aditado ao artigo 81.º-A um novo n.º 8, que atualiza, em consonância com o previsto no diploma em aprovação, as entidades que podem ter acesso à BCB, e ajusta-se, em conformidade, a alínea *d*) do número subsequente do mesmo artigo. Em ambos os casos, inclui-se uma remissão para o regime a aprovar.

A nosso ver, trata-se de uma solução extremamente minimalista e que não permite ultrapassar totalmente os inconvenientes acima enunciados. Na verdade, acaba por se instituir um regime novo e especial de acesso à BCB, em moldes e com parâmetros diferentes dos aplicáveis às demais entidades a quem este acesso é concedido, prejudicando a consistência interna do regime decorrente do artigo 81.º-A do RGICSF.

³ Designadamente no que se refere às autoridades que passam a ter prerrogativas de acesso e pesquisa diretos e imediatos à BDC (em complemento à UIF e ao DCIAP), à introdução de critérios materiais subjacentes a essas operações e à introdução de mecanismos de controlo.

⁴ Modelo aliás já seguido no âmbito de outras iniciativas, designadamente na já referida Lei n.º 58/2020.



6. Para além desta observação de carácter transversal, afiguram-se ainda pertinentes algumas observações na especialidade.
- a) No final do artigo 1.º será de acrescentar “na sua redação atual” após a referência ao RGISCF;
 - b) A alínea *b)* do n.º 1 do artigo 2.º refere-se a “Unidades de Informação Financeira” quando o regime constante do diploma apenas se aplica à Unidade de Informação Financeira nacional, pelo que parece necessário utilizar o singular neste preceito (o que implica ajustamentos em outras disposições, como sejam, desde logo, as alíneas *a)* e *e)* do n.º 1 do artigo 3.º);
 - c) Para a alínea *c)* do n.º 1 do artigo 2.º, uma vez que o regime de cooperação é troca de informações que consta do diploma apenas é aplicável à Unidade de Informação Financeira nacional, parece preferível a seguinte redação: “*c)* A cooperação entre a Unidade de Informação Financeira e as suas congéneres de outro Estado-Membro da União Europeia”;
 - d) Em ordem a evitar a sobreposição de regimes, sugere-se a seguinte redação para a alínea *a)* do n.º 2 do artigo 2.º da Proposta de Lei, de modo a deixar claro que o disposto na Proposta de Lei não prejudica a aplicação do regime de cooperação previsto na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto⁵: “*a)* A aplicação do disposto nas Leis n.º 83/2017, de 18 de agosto, e n.º 89/2017, de 21 de agosto, na sua redação atual, e na respetiva regulamentação, nomeadamente em matéria de cooperação e troca de informações, bem como o estatuto, a independência, a autonomia operacionais, e as competências da UIF”;
 - e) Na sequência da sugestão anterior, nota-se que a clarificação proposta tornará desnecessária, porque redundante e suscetível de gerar confusão, a referência à Lei n.º

⁵ O regime de cooperação e troca de informações previsto no Capítulo III da Proposta de Lei apresenta (ou pode apresentar) vários pontos de coincidência com o regime de cooperação consagrado no Capítulo IX da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, o qual é (igualmente) aplicável às autoridades competentes ao abrigo da presente Proposta de Lei (salvo quanto ao Gabinete de Recuperação de Ativos) e à UIF, sempre que tal cooperação e troca de informações se enquadre no âmbito das respetivas competências em matéria de prevenção e combate do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.



- 83/2017 constante do n.º 4.º do artigo 7.º e do artigo 8.º da Proposta de Lei (quanto a esta, ainda reforçada pelo disposto na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 2.º da Proposta de Lei);
- f) Relativamente à alínea *b*) do n.º 2 do artigo 2.º, no sentido de evitar confusões com os casos em que as disposições relevantes respeitam a artigos da Proposta de Lei, sugere-se que, à semelhança da opção tomada noutros diplomas (por exemplo, na Lei n.º 83/2017, de 18), em alternativa a “*previstos na lei*” se refira “*previstos no direito nacional*” (o mesmo deverá ser feito noutras disposições em que se ocorra a expressão “*previstos na lei*”);
- g) Considerando que a expressão “*autoridades competentes*” nos termos e para os efeitos dos diversos artigos do diploma, tem extensão idêntica, afigura-se adequada a inclusão, no artigo 3.º, de uma nova alínea com a definição de “*autoridades competentes*”: “*as autoridades judiciais, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República (DCIAP), a Polícia Judiciária (PJ), a Unidade de Informação Financeira* e o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA)*”;
- h) A ser acolhida a sugestão anterior, haverá que proceder ao ajustamento em várias disposições do diploma, substituindo-se a referência individualizada àquelas autoridades e outro tipo de menções (e.g. no artigo 10.º, “*As autoridades referidas no n.º 1 do artigo 7.º*”) por “*autoridades competentes*”;
- i) Em linha com o disposto no ponto 1 da Diretiva (UE) 2019/1153, e na sequência do parecer anterior do Banco de Portugal, sugere-se a inclusão, no artigo 3.º, de uma definição de “*Base de dados de contas*” nos seguintes moldes: “*base de dados relativa a contas de depósito, de pagamentos, de crédito, de instrumentos financeiros e de cofres a que se refere o artigo 81.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, na sua redação atual*”;
- j) Caso seja aceite o que se acaba de propor, será necessário alterar a definição de “*Informações sobre contas bancárias*” (alínea *g*) do n.º 1 do artigo 3.º) e o artigo 4.º, nos termos sugeridos) e, bem assim, substituir as recorrentes referências a “*base de dados de contas bancárias*” por “*base de dados de contas*”, assim assegurando a harmonização com o artigo 81.º-A do RGICSF;



- k) Por imperativos de rigor e certeza jurídicos⁶, propõe-se a seguinte redação para a alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º: “*«Informações sobre contas e cofres», quaisquer elementos de informação constantes da base de dados de contas a que se refere o artigo 81.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, na sua redação atual, nos termos do aí disposto e na respetiva regulamentação*”;
- l) A aceitação da sugestão anterior implica a necessidade de ajustamento de vários preceitos;
- m) Na sequência das propostas apresentadas, sugere-se a seguinte formulação para o n.º 1 do artigo 4.º da Proposta de Lei: “*As autoridades competentes podem aceder e pesquisar as informações sobre contas e cofres constantes da base de dados de contas, (...)*” (haverá, igualmente, que alterar o n.º 2 do artigo, substituindo-se “*informações sobre contas bancárias*” por “*informações sobre contas e cofres*”);
- n) Relativamente ao n.º 2 do artigo 6.º (elementos do registo), e tal como foi já referido no anterior parecer do Banco de Portugal, cabe notar que alguns dos elementos apresentados como estando sujeitos a registo pelo Banco de Portugal não são consentâneos com as especificidades inerentes a uma consulta de uma base de dados, nomeadamente a referência do ficheiro consultado, o tipo de dados utilizados para efetuar a consulta/pesquisa e a identificação da pessoa que ordenou a consulta ou a pesquisa, bem como a identificação do utilizador único destinatário dos resultados da consulta ou da pesquisa;

⁶ Embora a Diretiva (UE) 2019/1153 aluda, nas suas diversas disposições, a “informações sobre contas bancárias”, em boa verdade, conforme decorre da respetiva definição (cfr. ponto 7 do artigo 2.º), pretende-se incluir igualmente as informações relativas a contas de pagamento e a cofres, umas e outras incluídas nos mecanismos centralizados previstos no artigo 32.º-A da Diretiva (UE) 2015/849 e, no caso nacional, na base de dados de contas a que se refere o artigo 81.º-A do RGICSF. Por outro lado, o artigo 81.º-A do RGICSF refere-se a “base de dados de contas”. Mostra-se também necessário remeter para a regulamentação que concretiza o disposto no artigo 81.º-A do RGICSF, atualmente, a Instrução n.º 27/2020, onde são densificados os elementos de informação constantes da Base de dados de contas. Finalmente, o segmento relativo à informação sobre cofres passa a ser redundante e, por isso, desnecessário, por força das alterações propostas.



- o) Também quanto ao n.º 2 do artigo 6.º, e reiterando o que ficou assinalado no parecer anterior do Banco de Portugal, deve ter-se presente: relativamente à alínea *a*), que a consulta é realizada ao nível do registo integrado na base de dados, podendo ser esta a informação recolhida pelo Banco de Portugal; no atinente à alínea *c*), que é necessário densificar o “tipo de dados” aí referido (trata-se do registo dos critérios de pesquisa utilizados?); relativamente à alínea *d*), que o “identificador único de resultados” não existe no sistema da base de dados de contas; finalmente, no que tange à alínea *f*) que o sistema não prevê a possibilidade de recolha da pessoa que ordenou a consulta ou a pesquisa, nem o identificador de utilizador único do destinatário dos resultados da consulta ou da pesquisa;
- p) No que concerne ao n.º 3 do artigo 6.º, tal como anteriormente apontado pelo Banco de Portugal, a formulação preceitos parece sugerir que o Banco de Portugal controlará “*a admissibilidade de um pedido e a licitude do tratamento dos dados*”, o que poderá colocar questões do ponto de vista prático, desde logo nas situações de acesso direto à base de dados de contas (na verdade, o Banco de Portugal, apesar de conseguir verificar “*regularmente os registos dos acessos e das pesquisas de informações sobre contas bancárias*”, pode não estar em condições de aferir o cumprimento do quadro legal por parte das autoridades, uma vez que não dispõe de informações que permitam confirmar o enquadramento da consulta relacionada);
- q) Em particular, será importante clarificar a conjugação dos n.ºs 3 e 5 do artigo 6.º, desde logo indicando a entidade que assumirá o ónus de garantir o cumprimento do n.º 5, sobretudo quanto à “*verificação da admissibilidade de um pedido e da licitude do tratamento de dados*”, uma vez que essa informação não será disponibilizada ao Banco de Portugal;
- r) Ainda quanto ao n.º 3 do artigo 6.º, seria preferível concretizar o sentido, o conteúdo e a finalidade da verificação de que fica incumbido o Banco de Portugal, importando desde já apontar que o Banco, embora esteja em condições de verificar “*regularmente os registos de acesso e das pesquisas de informações sobre contas bancárias*”, não pode aferir o cumprimento, por parte das autoridades, dos requisitos legalmente estabelecidos, uma vez que não dispõe de informações que permitam confirmar o enquadramento de cada consulta;



- s) Por seu turno, estabelecendo o n.º 4 do artigo 6.º a obrigação de facultar registos de acessos e pesquisas de informação sobre contas à Comissão Nacional de Proteção de Dados, sem adiantar a entidade que deve servir de interlocutor para este efeito, fica a questão de saber se essa incumbência terá necessariamente de caber ao Encarregado de Proteção de Dados (EPD), deixando também dúvidas a articulação deste preceito com o n.º 3 do mesmo artigo;
- t) Quanto ao n.º 7 do mesmo artigo 6.º, afigura-se, reiterando o que se se deixou sublinhado no parecer do Banco de Portugal sobre o anteprojeto que esteve na origem desta iniciativa legislativa, que o prazo de cinco anos definido para guarda de registos de acesso poderá ser insuficiente do ponto de vista de todas as finalidades subjacentes à sua recolha, incluindo a salvaguarda da posição do Banco de Portugal enquanto responsável pela BDC, considerando a natureza especialmente sensível dos processos em que a informação será utilizada;
- u) Ao contrário do que se encontra no n.º 2 do artigo 5.º da Diretiva cuja transposição está em causa, a Proposta de Lei em análise omite alguns dos padrões de exigência relativos ao tratamento de dados, em concreto a necessidade de o pessoal das autoridades competentes designadas para aceder à informação em causa dever manter elevados padrões de proteção de dados, dever fazer prova de elevada integridade e ter de possuir competências adequadas;
- v) Sendo certo que o exercício do direito de acesso à base de contas, por parte dos titulares de dados pessoais, pode ter de ser limitado, nos termos gerais do Regulamento Geral de Proteção de Dados, com vista a salvaguardar eventuais investigações em curso, poderá ser ponderado o aditamento de uma norma que estabeleça que o Banco de Portugal, no âmbito do procedimento de exercício de direitos, consulte previamente as autoridades judiciais que hajam pesquisado informação sobre contas de titulares, a fim de averiguar e justificar a aplicabilidade de eventuais restrições aos direitos dos titulares das contas bancárias acedidas/pesquisadas;
- w) Será conveniente alterar a redação do n.º 2 do artigo 7.º, de modo a tornar claro que as situações previstas nas alíneas a) e b) constituem fundamento para recusa de prestação das informações ou análises financeiras solicitadas e não para mera omissão de resposta;



- x) Finalmente, será necessário indicar, no artigo 20.º, os termos em que deve ser feito o cumprimento do estatuído no seu n.º 3 (em que termos e em que datas deve ser feita a comunicação aí prevista ou, em alternativa, onde serão concretizadas estas regras).
7. Formuladas estas observações, entende o Banco de Portugal suscitar, assim, à consideração da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a oportunidade da respetiva ponderação, a qual se afigura decisiva, seja tendo em vista a plena exequibilidade do diploma vertente, seja de modo a promover a sua adequada integração na ordem jurídica nacional.