



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 519 /XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 09-06-2021

NU: 679020

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª (GOV).

Com Prêzente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª (GOV) – “*Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PAN, do CDS- PP, do DURP do CH e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira na reunião 9 de junho de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

e elevada consideração

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 89/XIV/2.^a (GOV) – Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais.

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo aprovou, em 29 de abril de 2021, a **Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.^a** – “Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais”.

Esta Proposta foi apresentada à Assembleia da República – onde deu entrada em 5 de maio de 2021 – nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 6 de maio de 2021, a referida proposta baixou à Comissão de Assuntos



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

I b) Descrição sumária da proposta do Governo

A Proposta de Lei n.º 89/XIV/2ª, apresentada pelo Governo, visa, tal como explicitado na respetiva exposição de motivos, transpor para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva (UE) 2019/1153, do Parlamento e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece medidas destinadas a facilitar o acesso e a utilização de informações financeiras e de outro tipo pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais, revogando a Diretiva 2000/642/JAI, do Conselho, de 17 de outubro de 2000. A presente Proposta de Lei visa igualmente revogar 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.

Fica assim, a ordem jurídica portuguesa dotada de uma base normativa substantiva e processual apta ao cumprimento de três finalidades fundamentais. Em primeiro lugar, regular o acesso e a utilização de informações financeiras e de informações sobre contas bancárias pelas autoridades competentes em matéria de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais graves. Em segundo lugar, regular o acesso a informações policiais pelas Unidades de Informação Financeira para a prevenção de – e o combate contra – o branqueamento de capitais, as infrações subjacentes e o terrorismo. Finalmente, em terceiro lugar, regular a cooperação entre as Unidades de Informação Financeira (artigo 2.º).

Para este efeito, o regime estabelecido na presente Proposta de Lei restringe às autoridades judiciais, ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República, à Polícia Judiciária, à Unidade de



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Informação Financeirá e ao Gabinete de Recuperação de Ativos o direito de acesso direto e imediato a informações sobre contas bancárias constantes da base de dados do Banco de Portugal, para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais graves.

Por outro lado, a Proposta de Lei sujeita tal acesso a informações sobre contas bancárias a um critério material, só podendo ter lugar quando tal for necessário para o exercício das competências das autoridades habilitadas para aqueles fins ou para o apoio a investigações criminais sobre infrações penais graves incluindo a identificação, a deteção, o congelamento ou a apreensão de bens relacionados com essa investigação.

Por fim, a Proposta de Lei estabelece um conjunto de regras sobre o acesso e a pesquisa de informações sobre contas bancárias, designadamente garantias de confidencialidade e de sigilo, de respeito pela proteção de dados pessoais e de outros direitos dos titulares dos dados.

I c) Opinião do Deputado Relator

Nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, o signatário do presente relatório entende, neste parecer, não manifestar a sua opinião política pessoal sobre a Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.^a, reservando-a para a respetiva discussão já agendada para sessão plenária.

PARTE II – CONCLUSÕES

1. O Governo aprovou, em 29 de abril de 2021, a Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.^a – “Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais”.

2. A Proposta de Lei nem apreço visa transpor para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva (UE) 2019/1153, do Parlamento e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece medidas destinadas a facilitar o acesso e a utilização de informações financeiras e de outro tipo pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.^a reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 9 de junho de 2021

O Deputado Relator

(José Manuel Pireza)

O Presidente da Comissão

(Luis Marques Guedes)

Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª (GOV)

Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais.

Data de admissão: 6 de maio de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Cristina Ferreira e Sandra Rolo (DILP), João Oliveira (BIB), José Filipe Sousa (DAPLEN) Gonçalo Sousa Pereira e Margarida Ascensão (DAC)

Data: 17 de maio de 2021

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa proceder à transposição para a ordem jurídica interna da [Diretiva \(UE\) 2019/1153](#)¹ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece medidas destinadas a facilitar o acesso e a utilização de informações financeiras e de outro tipo pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais, e que revoga a [Decisão 2000/642/JAI do Conselho](#)², de 17 de outubro de 2000. Propõe-se, ainda, alterar o [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 – mais concretamente, o artigo 81.º-A (*Base de dados de contas*).

Com esta transposição, o ordenamento jurídico nacional passa a estar dotado dos mecanismos normativos substantivos e processuais para facilitar: (1) o acesso e a utilização de informações financeiras e de informações sobre contas bancárias pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais graves; (2) o acesso a informações de natureza policial pelas Unidades de Informação Financeira (UIF) para a prevenção e a luta contra o branqueamento de capitais, as infrações subjacentes e o financiamento do terrorismo; (3) a cooperação entre UIF e com a EUROPOL³.

Pode ler-se na exposição de motivos que, «*de acordo com o artigo 3.º da Diretiva (UE) 2019/1153, cabe a cada Estado-Membro designar, de entre as suas autoridades competentes para efeitos da prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais, as autoridades competentes que podem aceder à base de dados de contas bancárias e efetuar pesquisas nesse registo e, bem assim, as autoridades*

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1153&from=PT>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0642&from=ES>

³ Cfr. artigo 2.º da Proposta de Lei.

competentes que podem solicitar e receber informações financeiras ou análises financeiras da UIF».

Ora, nesse contexto, a proposta de lei prevê um regime em que apenas às autoridades judiciárias, ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República, à Polícia Judiciária, à Unidade de Informação Financeira e ao Gabinete de Recuperação de Ativos é permitido o acesso direto e imediato às informações sobre contas bancárias constantes da base de dados de contas do Banco de Portugal, para os efeitos da prevenção, da deteção, da investigação e da repressão de infrações penais graves. Além de que, segundo o proponente, *«o acesso e a pesquisa de informações sobre contas bancárias estão, em qualquer dos casos, sujeitos à verificação de um critério material, na medida em que apenas podem ter lugar quando tal for necessário para o exercício das atribuições e competências das entidades habilitadas para fins de prevenção, deteção, investigação ou repressão de uma infração penal grave, ou de apoio a uma investigação criminal sobre uma infração penal grave, incluindo a identificação, a deteção, o congelamento ou a apreensão de bens relacionados com essa investigação»*, estabelecendo-se ainda *«regras no tocante às condições de acesso e de pesquisa de informações sobre contas bancárias, incluindo garantias de confidencialidade e de sigilo, assim como em matéria de controlo dos acessos e das pesquisas, de modo a assegurar de forma eficaz o respeito pelos princípios da proteção de dados, bem como as garantias necessárias para satisfazer os requisitos estabelecidos na presente proposta de lei e para proteger os direitos dos titulares dos dados.»*

A iniciativa legislativa em apreciação está dividida em sete capítulos: no Capítulo I (*Disposições gerais*), que abrange os artigos 1.º a 3.º, são definidos o objeto do diploma e respetivo âmbito de aplicação e elencados conceitos; no Capítulo II (*Acesso das autoridades competentes às informações sobre contas bancárias*), que inclui os artigos 4.º a 6.º, são delimitadas as autoridades competentes, as condições e o controlo de acesso e de pesquisa para estes efeitos; no Capítulo III (*Intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e a Unidade de Informação Financeira e entre as Unidades de Informação Financeira*), que se estende do artigo 7.º ao 10.º, estabelecem-se regras para solicitar e receber informações financeiras ou análises financeiras entre

as Unidades de Informação Financeira e as autoridades competentes e, em casos excepcionais e urgentes, o intercâmbio dessas informações com as suas congéneres de outros Estados-Membros da União Europeia; no Capítulo IV (*Intercâmbio de informações com a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL)*), abrangendo os artigos 11.º a 14.º, regula-se a prestação e o intercâmbio de informações com a EUROPOL, modalidades de execução e requisitos em matéria de proteção de dados; no Capítulo V (*Disposições complementares em matéria de tratamento de dados pessoais*), incluindo os artigos 15.º a 18.º, define-se o respetivo âmbito de aplicação e o tratamento de categorias especiais de dados pessoais, prevê-se o registo de todos os pedidos de informações apresentados e determina-se que é subsidiariamente aplicável às matérias reguladas nesse capítulo o disposto na Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto; no Capítulo VI (*Alterações legislativas*), o artigo 19.º promove a alteração do artigo 81.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras; e, por último, no Capítulo VII (*Disposições finais*), que abrange os artigos 20.º e 21.º, prevê-se a recolha de dados estatísticos para o efeito da avaliação da execução do regime estabelecido na lei a aprovar e determina-se a data do início de vigência das normas a aprovar.

De referir, por último, que a presente proposta de lei se insere num conjunto de diplomas aprovados em Conselho de Ministros tendo em vista a execução da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, aprovada a 18 de março.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Direito à reserva da vida privada

Este direito fundamental vem previsto no [n.º 1 do artigo 26.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)⁴ (de ora em diante Constituição) que consagra o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar. Para Rui Medeiros e António Cortês «a delimitação dos domínios da vida que se encontram abrangidos por uma reserva de intimidade (...) suscita (...) consideráveis dificuldades dogmáticas», assistindo-se, por

⁴ Todas as referências à Constituição são feitas para o portal da [Assembleia da República](#), salvo indicação em contrário.

isso, «à elaboração de diversas teses doutrinárias e jurisprudenciais», destacando os autores «a teoria das três esferas (ou dos três graus), caracterizada por distinguir a esfera íntima, a esfera privada e a esfera social⁵». Não obstante, para os autores, «a ausência de norma habilitação expressa para restringir, o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar não é, nos termos gerais, um direito ilimitável⁶», pois que «em matéria de **colisão de direitos fundamentais**» este direito «é um daqueles que apresenta um maior índice de conflitualidade».

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira «o direito à **reserva da intimidade da vida privada e familiar** (...) analisa-se principalmente em dois direitos menores: (a) o direito a impedir o acesso de estranhos a informações sobre a vida privada e familiar e (b) o direito a que ninguém divulgue as informações que tenha sobre a vida privada e familiar de outrem (...)»⁷. Os autores referem que «a teleologia intrínseca dos direitos de personalidade justifica fundamentalmente «**o segredo do ser**», sendo «problemática a inclusão nestes direitos de personalidade do pretense «**direito ao segredo do ter**» («segredo bancário», «segredo dos recursos financeiros e patrimoniais», «segredo de aplicações do dinheiro», «sigilo fiscal⁸). Além de não haver qualquer princípio ou regra constitucional a dar guarida normativa a um «segredo do ter» (...), sempre haverá que ter em conta a necessidade da concordância prática com outros interesses (ex.: combate à criminalidade organizada, combate à corrupção e tráfico de influências, combate à fraude fiscal, combate ao branqueamento de capitais, combate ao financiamento do terrorismo, etc.)»

O [Tribunal Constitucional](#)⁹ (TC) tem produzido abundante jurisprudência na concretização do alcance do direito a reserva da intimidade da vida privada e familiar e

⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – 2.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, Tomo I, ISBN 978-972-32-1822-0, pág. 620.

⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – 2.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, Tomo I, ISBN 978-972-32-1822-0, pág. 624.

⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, Vol. I, ISBN 978-972-32-1462-8, pág. 467.

⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, Vol. I, ISBN 978-972-32-1462-8, pág. 469.

⁹ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html>

sua concatenação com o segredo bancário, destacando-se desde logo o [Acórdão n.º 278/95](#), de 31 de maio de 1995, publicado [Diário da República, II Série, n.º 173, de 28 de julho de 1995](#), em que o TC assumiu o segredo bancário enquanto forma de tutela da reserva de vida privada presente nos dados bancários, numa situação em que foi chamado a pronunciar-se acerca da inconstitucionalidade do disposto na alínea e) do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 513-Z/79, de 27 de dezembro, que autorizava a administração fiscal ao acesso a elementos das contas dos particulares. No mesmo sentido o [Acórdão n.º 442/2007](#), de 14 de agosto de 2007, publicado no Diário da República, I Série, n.º 175, de 11 de setembro de 2007, que se pronunciou pela inconstitucionalidade do artigo 3.º do [Decreto da Assembleia da República n.º 139/X](#) (Altera a Lei Geral Tributária, o Código de Procedimento e de Processo Tributário e o Regime Geral das Infrações Tributárias), o qual teve como origem a [Proposta de Lei n.º 85/X \(GOV\)](#), tendo a mesma caducado.

Em sede de recurso, o [Acórdão n.º 602/2005](#), de 2 de novembro de 2005, publicado no Diário da República, II Série, n.º 243, de 21 de Dezembro de 2005, sem negar que «a matéria do sigilo bancário possa ser perspetivada como sendo respeitante a direitos, liberdades e garantias, na medida em que, como tem sido sustentado pela doutrina, a situação económica dos cidadãos espelhada nas respetivas contas bancárias, fará parte do âmbito de proteção do direito à reserva da intimidade da vida privada, constituindo o segredo bancário um corolário dessa reserva, por constituir uma súmula do relacionamento entre o banqueiro e o seu cliente e respetiva conta, através da qual, em geral, são processados dados de onde se pode retirar boa parte do giro económico do particular que, muitas vezes, reflete dados relacionados com a sua vida privada» vem dizer mais à frente que «a reserva do sigilo bancário não tem carácter absoluto, antes se admitindo exceções em situações em que avultam valores e interesses que devem ser reputados como relevantes como, *verbi gratia*, a salvaguarda dos interesses públicos ou coletivos»¹⁰. Este último argumento é, igualmente, reproduzido no [Acórdão n.º 42/2007](#), de 23 de janeiro de 2007, publicado no Diário da República, II Série, n.º 91, de 11 de maio de 2007, onde se lê que «o âmbito da privacidade atingido pelo

¹⁰ No mesmo sentido os [Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 672/2006](#), e [n.º 681/2006](#), ambos de 12 de dezembro de 2006.

levantamento do sigilo bancário não é equiparável à liberdade pessoal (afetada com a aplicação de medidas de coação) ou ao núcleo da reserva de privacidade que é afetado com uma escuta telefónica ou com uma busca domiciliária. O segredo bancário não é abrangido pela tutela constitucional da reserva da intimidade da vida privada nos mesmos termos de outras áreas da vida pessoal (...).

Proteção de dados

A Constituição estabelece no seu [artigo 26.º](#), que «a todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.» O domicílio e o sigilo da correspondência e outros meios de comunicação privada são invioláveis sendo proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvo os casos previstos na lei em matéria de processo criminal ([artigo 34.º](#), n.ºs 1 e 4).

O [artigo 35.º](#), relativamente à utilização da informática, estabelece que «todos têm o direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam, nos termos da lei», cabendo a esta última a definição de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização, garantido a sua proteção através de entidade administrativa independente.

Gomes Canotilho e Vital Moreira¹¹ defendem que «de uma forma global, o [artigo 35.º](#) consagra a proteção dos cidadãos perante o **tratamento de dados pessoais informatizados**. A fórmula *tratamento* não abrange apenas a individualização, fixação e recolha de dados, mas também a sua conexão, transmissão, utilização e publicação». Os autores vão mais além referindo que «o desenvolvimento dos meios tecnológicos e o crescente recurso a meios eletrónicos, que deixam “pegadas eletrónicas” (movimentação de contas bancárias, comércio eletrónico, portagens eletrónicas,

¹¹ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, Vol. I, ISBN 978-972-32-1462-8, pág. 550.

utilização da telefonia móvel, visita de *sítes* na *Internet*, meios de videovigilância eletrónica, etc...) tornam cada vez mais importantes as garantias contra o tratamento e utilização abusiva de dados pessoais informatizados», concluindo que «a sua relação de tensão com vários direitos, liberdades e garantias (desenvolvimento da personalidade, dignidade da pessoa, intimidade da vida privada) é inquestionável.»

Para efeitos do [Regulamento Geral de Proteção de Dados](#), aprovado pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016,¹² são entendidos como «dados pessoais» toda «a informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável (“titular dos dados”); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular», conforme previsto no [n.º 1 do artigo 4.º](#) do RGPD.

No número seguinte define-se «tratamento de dados» como «a operação ou conjunto de operações efetuadas sobre os dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição» ([n.º 2 do artigo 4.º](#) e [n.º 2 do artigo 3.º](#) respetivamente).

A entidade administrativa independente com poderes de autoridade nacional é a [Comissão Nacional de Proteção de Dados](#)¹³ (CNPd), cuja lei de organização e funcionamento foi aprovada pela [Lei n.º 43/2004](#), de 18 de agosto¹⁴, (versão consolidada) tendo como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, em rigoroso

¹² Diploma retirado do sítio da *Internet* da <https://eur-lex.europa.eu/>. Todas as referências ao direito da União são feitas para o portal oficial do EUR-LEX, salvo indicação em contrário.

¹³ <https://www.cnpd.pt/>

¹⁴ [Trabalhos preparatórios](#).

respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei.

Sobre o RGPD, a CNPD emitiu o [Parecer n.º 8/2017](#), a pedido do Ministério da Justiça.

Sobre o tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos penais e de salvaguarda da segurança pública, na área penal e processual penal existem diversos diplomas onde a questão do tratamento de dados pessoais é prevista, dos quais salienta-se a [Lei n.º 59/2019](#), de 8 de agosto¹⁵, que aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a [Diretiva \(UE\) 2016/680](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

Ainda com relevo para a apreciação em causa, cumpre mencionar o Regime Jurídico Aplicável ao Tratamento de Dados do Sistema Judicial, aprovado pela [Lei n.º 34/2009](#), de 14 de julho¹⁶, (versão consolidada).

Cumpre também referir que o [Gabinete Nacional de Segurança](#)¹⁷ disponibiliza no seu portal na *Internet* um manual de boas práticas, dividido em três partes, com o objetivo de auxiliar as organizações a adequarem os seus procedimentos ao RGPD sobre as seguintes matérias:

- [Parte I – Deveres e responsabilidades das organizações](#)¹⁸;
- [Parte II – Contributos para políticas e procedimentos](#) ¹⁹e;
- [Parte III – Segurança Física](#)²⁰.

Segredo bancário

O segredo bancário encontra-se regulado nos [artigos 78.º a 84.º](#) do [Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras \(RGICSF\)](#) (versão consolidada),

¹⁵ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁷ <https://www.gns.gov.pt/>

¹⁸ https://www.gns.gov.pt/media/10691/MBP%20I_Deveres%20e%20Responsabilidades_V1_16ABR18.pdf

¹⁹ https://www.gns.gov.pt/media/10694/MBP%20II_Contributos%20para%20Pol%C3%ADticas%20e%20Procedimentos_V1_16ABR18.pdf

²⁰ https://www.gns.gov.pt/media/10697/MBP%20III_Seguran%C3%A7a%20F%C3%ADsica_V1_16ABR18.pdf

aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. Em especial, relevam os [artigos 78.º](#) (que determina o dever de segredo profissional de todos os que desempenham funções em instituições de crédito) e [79.º](#) (que prevê exceções a esse dever), sendo que o primeiro mantém a redação praticamente inalterada desde a versão original do RGICSF, ao passo que o segundo sofreu várias alterações ao longo dos anos, designadamente no sentido do alargamento do elenco de entidades às quais podem ser revelados dados bancários sem autorização do respetivo titular (a mais recente dessas alterações ocorreu em 2019, no âmbito da última alteração ao RGICSF, pela [Lei n.º 15/2019](#), de 12 de fevereiro)²¹. Assim, estabelece o RGICSF que, tirando as situações em que o titular dos dados autorize a instituição a revelá-los, os dados cobertos pelo dever de segredo só podem ser transmitidos ao [Banco de Portugal](#)²², à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, ao Fundo de Garantia de Depósitos, ao Sistema de Indemnização aos Investidores, ao Fundo de Resolução e à administração tributária, no âmbito das respetivas atribuições; às autoridades judiciais, no âmbito de um processo penal, e às comissões parlamentares de inquérito da Assembleia da República, no estritamente necessário ao cumprimento do respetivo objeto, o qual incluía especificamente a investigação ou exame das ações das autoridades responsáveis pela supervisão das instituições de crédito ou pela legislação relativa a essa supervisão, (salvaguardando ainda a existência de outra disposição legal que expressamente limite o dever de segredo). O [artigo 80.º](#) prevê o dever de segredo do Banco de Portugal e o [artigo 81.º](#) estabelece a cooperação do Banco de Portugal com outras entidades. O [artigo 81.º-A](#) foi aditado pelo [Decreto-Lei n.º 157/2014](#), de 24 de outubro, diz respeito à base de dados de contas bancárias organizada e gerida pelo Banco de Portugal.

A Unidade de Informação Financeira (UIF)

A Unidade de Informação Financeira (ou UIF) tem as competências definidas no [artigo 27.º](#) do [Decreto-Lei n.º 137/2019](#), de 13 de setembro, (versão consolidada) que aprovou a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária, e no [artigo 82.º](#) da [Lei n.º 83/2017](#),

²¹ [Trabalhos preparatórios.](#)

²² <https://www.bportugal.pt/>

de 18 de agosto²³, (versão consolidada) que estabelece as medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpondo parcialmente as 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.

Em resumo compete-lhe:

a) A recolha, a centralização e a análise de informação resultante quer de comunicações efetuadas nos termos da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, quer de outras fontes. A informação consiste nas comunicações de operações suspeitas efetuadas ao abrigo do disposto nos [artigos 43.º](#), [47.º](#) e [104.º](#) da lei; nas comunicações de natureza sistemática a que se refere o [artigo 45.º](#); e, nas informações sobre fundos suspeitos prestadas pelas organizações sem fins lucrativos, nos termos da [alínea g\) do n.º 1 do artigo 146.º](#). A recolha, a centralização e a análise de outra informação, proveniente de outras fontes, relacionada com a prevenção e a investigação das atividades criminosas de que provenham fundos ou outros bens, do branqueamento de capitais ou do financiamento do terrorismo. As análises operacionais centradas em casos, atividades ou operações concretas, e as análises estratégicas das tendências, dos padrões e das ameaças em matéria de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

b) É também competência da UIF difundir, no plano nacional, a informação relevante para a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, promovendo, designadamente, o retorno de informação às entidades obrigadas e às autoridades setoriais sobre o encaminhamento e o resultado das comunicações de suspeitas efetuadas ao abrigo dos [artigos 43.º](#) e [104.º](#) da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, e a emissão de alertas e a transmissão de informação atualizada sobre riscos, métodos e tendências conhecidos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, e sobre indícios e elementos caracterizadores de suspeição que permitam a deteção de operações que devam ser objeto de comunicação nos termos da lei.

²³ [Trabalhos preparatórios.](#)

Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª (GOV)

c) No âmbito da cooperação nacional compete à UIF colaborar com as demais autoridades que prosseguem funções relevantes em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, designadamente facultando às autoridades judiciárias, policiais e setoriais, espontaneamente ou a pedido, os resultados das análises e a demais informação que possa relevar para o cabal desempenho das atribuições legais conferidas àquelas autoridades. As autoridades judiciárias, policiais e setoriais devem, por seu turno, assegurar um atempado retorno de informação à UIF sobre a utilização e a utilidade da informação por esta disponibilizada, designadamente no que se refere aos resultados das investigações, inspeções, averiguações ou outras diligências efetuadas com base nessa informação.

A UIF tem ainda competências para o tratamento da informação relativa às infrações tributárias de maior gravidade, definindo o [Decreto-Lei n.º 93/2003](#), de 30 de abril, as condições relativas à troca de informação entre a UIF e a Autoridade Tributária e Aduaneira.

d) No plano internacional, compete à UIF cooperar com as unidades congéneres e nos instrumentos de cooperação internacional aplicáveis, independentemente da natureza e do estatuto organizacional destas, com especial observância:

- da carta e dos princípios do [Grupo de Egmont](#);²⁴
- dos memorandos de entendimento estabelecidos em conformidade com aqueles princípios;
- dos instrumentos da União Europeia relativamente à troca de informações.

e) A UIF tem ainda o dever de elaborar e manter dados estatísticos completos em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, nomeadamente, o número de operações suspeitas comunicadas e dados sobre a utilidade e o seguimento dado a tais comunicações, e o número de pedidos de informação transfronteiriços enviados, recebidos ou recusados pela UIF e aos quais esta respondeu total ou parcialmente.

²⁴ <https://www.egmontgroup.org/>

O tema da proposta de lei é, ainda, enquadrado pelos seguintes diplomas, alguns mencionados na iniciativa e outros relacionados com o assunto em apreço:

- [Código Penal](#) – artigo [368.º-A](#), sobre o branqueamento;
- [Código do Processo Penal](#) – [artigo 1.º, n.º 1, alíneas l\) e m\)](#), sobre as definições de criminalidade especialmente violenta e criminalidade altamente organizada;
- [Lei n.º 144/99](#), de 31 de agosto,²⁵ (versão consolidada), que aprova a lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal;
- [Lei n.º 5/2002](#), de 11 de janeiro,²⁶ (versão consolidada), que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira;
- [Lei n.º 52/2003](#), de 22 de agosto,²⁷ (versão consolidada), aprova e lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º [2002/475/JAI](#), do Conselho, de 13 de junho);
- [Lei n.º 74/2009](#), de 12 de agosto,²⁸ que aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados membros da União Europeia, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º [2006/960/JAI](#), do Conselho, de 18 de dezembro de 2006;
- [Lei n.º 45/2011](#), de 24 de junho,²⁹ (versão consolidada), que cria, na dependência da [Polícia Judiciária](#)³⁰, o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA);
- [Lei n.º 58/2020](#), de 31 de agosto,³¹ (versão consolidada), que transpõe a 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,

²⁵ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁸ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁹ [Trabalhos preparatórios.](#)

³⁰ <https://www.policiajudiciaria.pt/>

³¹ [Trabalhos preparatórios.](#)

de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, alterando diversas leis;

- [Portaria n.º 310/2018](#), de 4 de dezembro, que regulamenta o disposto no [artigo 45.º](#) da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, relativo à comunicação sistemática de operações.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição ou iniciativa legislativa sobre matéria idêntica à da presente proposta de lei.

Já no que concerne a iniciativas legislativas sobre matéria conexas à da proposta de lei em apreço, tendo em vista a execução da [Estratégia Nacional de Combate à Corrupção](#), aprovada pelo Conselho de Ministros a 18 de março, ainda que com escopo diverso, cumpre assinalar as seguintes:

- Proposta de Lei n.º 90/XIV/2.^a (GOV) - [Altera o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas, implementando medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção](#);³²
- Proposta de Lei n.º 91/XIV/2.^a (GOV) - [Transpõe a Diretiva \(UE\) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União](#).

E, ainda, visando igualmente a promoção e o reforço das medidas destinadas a prevenir e a combater a corrupção e a criminalidade económica e financeira, de registar os seguintes projetos de lei:

³² Ligação retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

- Projeto de Lei n.º 798/XIV/2.^a (PCP) - [Criminalização do enriquecimento injustificado \(52.^a alteração ao Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março e 7.^a alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de julho\)](#);
- Projeto de Lei n.º 805/XIV/2.^a (BE) - [Cria o crime de enriquecimento injustificado e ocultação de riqueza \(2.^a alteração ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos\)](#);
- Projeto de Lei n.º 807/XIV/2.^a (CH) - [Altera o código penal e cria o artigo 335.º-A, definindo o crime de enriquecimento ilícito ou injustificado, clarificando os seus pressupostos objetivos e subjetivos de aplicação, bem como a moldura penal aplicável, distinguindo ainda consoante o agente seja ou não titular de cargo político](#)
- Projeto de Lei n.º 816/XIV/2.^a (PS) - [Segunda alteração à Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, procedendo ao alargamento das obrigações declarativas e à densificação do crime de ocultação de enriquecimento.](#)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados, como antecedentes parlamentares da presente proposta de lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica e conexa:

Da atual Legislatura:

- Proposta de Lei n.º 16/XIV/1.^a (GOV) - [Transpõe a 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 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;](#)³³

³³ Daria origem à [Lei n.º 58/2020](#), de 31 de agosto - Transpõe a 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

Da XIII Legislatura:

- Proposta de Lei n.º 130/XIII/3.^a (GOV) - [Estabelece regras para a aplicação do regime de acesso automático a informações financeiras a residentes em território nacional](#);
- Projeto de Lei n.º 871/XIII/3.^a (BE) - [Consagra um regime de acesso e troca automática de informações financeiras no domínio da fiscalidade](#).

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#)³⁴, e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo,

Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, alterando diversas leis [DR I série n.º 169/XIV/1 2020.08.31].

³⁴ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Não obstante, a proposta de lei não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, nem das tomadas de posição dessas entidades, não preenchendo o requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A presente iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 13.º da lei formulário, e ainda pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares. Foi aprovada em Conselho de Ministros a 29 de abril de 2021, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 5 de maio de 2021, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), a 6 de maio, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada em sessão plenária a 12 de maio.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)³⁵ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa - «Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Encontra-se de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário, que dispõe «*Tratando-se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor*». Deve, contudo, ser feita a identificação completa da diretiva.

A iniciativa altera o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.

Segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração». No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre

³⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Consequentemente, sugere-se à comissão competente a seguinte redação para o título:

«Transpõe a 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 2000/642/JAI do Conselho, alterando o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 21.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá 30 dias após a sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos *«entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».*

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A proposta de lei em apreço visa transpor para o ordenamento interno a [Diretiva \(UE\) 2019/1153](#)³⁶ 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

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1153&from=PT>

outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a [Decisão 2000/642/JAI do Conselho](#)³⁷, de 17 de outubro de 2000.

Esta Diretiva veio reforçar a segurança e a [luta contra o branqueamento de capitais](#)³⁸ e prevenção da evasão fiscal nos Estados-Membros e no conjunto da União, melhorando o acesso às informações pelas [Unidades de Informação Financeira](#)³⁹ (UIF) e pelas autoridades públicas responsáveis pela prevenção, deteção, investigação ou repressão da criminalidade grave, aumentando a sua capacidade para realizar investigações financeiras e realçando a cooperação entre essas unidades.

Com efeito, já na sua [Comunicação sobre um Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo](#)⁴⁰ (COM (2016) 50), a Comissão comprometeu-se a analisar a possibilidade de adotar um instrumento jurídico autónomo para alargar o acesso aos registos centralizados de contas bancárias e de pagamentos pelas autoridades dos Estados-Membros, nomeadamente as autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais, os gabinetes de recuperação de ativos, as autoridades tributárias e as autoridades anticorrupção.

Na verdade, a União Europeia procedeu à criação de várias normas que permitiam aumentar ainda mais a transparência de todo o sistema económico e financeiro da União, algumas já expressas na [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Agenda Europeia para a Segurança”](#)⁴¹ bem como nas [Conclusões do Conselho Europeu de 17 e 18 de dezembro de 2015](#)⁴², na quais sublinhavam a necessidade de adaptação a novos tipos de atividade criminosa e de medidas mais eficazes, concedendo especial importância

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0642&from=ES>

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>

³⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0371&from=EN>

⁴⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6e0de37-ca7c-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0185>

⁴² https://www.consilium.europa.eu/media/21670/201512-euco-conclusions_pt.pdf

ao financiamento do terrorismo através de instrumentos e presenças nos mercados financeiros.

Neste contexto, foi adotada a [Diretiva \(UE\) 2015/849](#)⁴³ do Parlamento Europeu e do Conselho, que exige aos Estados-Membros a criação de registos centralizados de contas bancárias ou sistemas de recuperação de dados que permitam a identificação em tempo útil dos titulares de contas bancárias, de contas de pagamento e de cofres. Este diploma foi alterado pela [Diretiva \(UE\) 2018/843](#)⁴⁴, constituindo como mudança mais relevante o estabelecimento de um *regime jurídico eficiente e completo para fazer face à recolha de fundos ou de bens para fins terroristas através da exigência de que os Estados-Membros identifiquem, compreendam e mitiguem os riscos relacionados com o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo*.

Explanada a conjuntura, a base jurídica para a Diretiva ora em análise encontra-se nos artigos 50.º e 114.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)⁴⁵ (TFUE), de onde resulta, respetivamente, que *para realizar a liberdade de estabelecimento numa determinada atividade, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotarão diretivas, e que O Parlamento Europeu e o Conselho, (...), adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno*. De referir ainda, neste âmbito, o n.º 3 do artigo 4.º do [Tratado da União Europeia](#)⁴⁶ (TUE), no qual prevê que a *União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados*.

Tal como por si enunciado, esta nova Diretiva (UE) n.º 2019/1153 tem como objetivo assegurar a adoção de regras que proporcionem aos cidadãos da União um elevado nível de segurança através de medidas de prevenção e de luta contra a criminalidade,

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843>

⁴⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

⁴⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

em conformidade com o artigo 67.º do TFUE, uma vez que, devido à sua natureza transnacional, o terrorismo e as ameaças criminosas afetam toda a União e exigem uma resposta à escala da União. Nessa medida, esta Diretiva pretende:

- Melhorar o acesso às informações pelas UIF e pelas autoridades públicas responsáveis pela prevenção, deteção, investigação ou repressão da criminalidade grave;
- Aumentar a sua capacidade para realizar investigações financeiras; e
- Melhorar a cooperação entre essas unidades;

Estes objetivos, não podendo ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podem, por outro lado, devido à dimensão ou aos efeitos da ação, ser melhor alcançados ao nível da União, em conformidade com os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade consagrados no artigo 5.º do TUE.

Nessa medida, a Diretiva estabelece o regime e condições de acesso das autoridades competentes às informações sobre contas bancárias (Capítulo II), devendo cada Estado-Membro designar as autoridades competentes habilitadas a ter acesso ao seu registo nacional centralizado de contas bancárias e a efetuar pesquisas nesse registo (artigo 3.º), define o funcionamento do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e as UIF e entre estas (Capítulo III) bem como o intercâmbio das informações com a EUROPOL (Capítulo IV), destacando-se, por fim, a aplicação de um regime de proteção e tratamento de dados pessoais (Capítulo V), no qual os Estados-Membros devem assegurar que sejam mantidos registos relativos aos pedidos de informações apresentados nos termos desta diretiva (artigo 17.º) bem como podem adotar medidas legislativas para restringir, no todo ou em parte, o direito de acesso dos titulares dos dados pessoais aos dados pessoais que lhes digam respeito tratados ao abrigo da desta diretiva (artigo 18.º).

De realçar ainda que, esta Diretiva não prejudica:

- a) a Diretiva (UE) 2015/849 e as disposições conexas do direito nacional, nomeadamente o estatuto organizacional conferido às UIF ao abrigo do direito nacional, bem como as suas independência operacional e autonomia;

b) Os canais de intercâmbio de informações entre as autoridades competentes ou os poderes das autoridades competentes ao abrigo do direito da União ou nacional com vista à obtenção de informações junto das entidades obrigadas;

c) O [Regulamento \(UE\) 2016/794](#)⁴⁷, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol);

d) As obrigações decorrentes dos instrumentos da União sobre o auxílio judiciário mútuo ou o reconhecimento mútuo de decisões em matéria penal e da [Decisão-Quadro 2006/960/JAI](#)⁴⁸.

Por fim, cumpre referir que a transposição da Diretiva pela proposta de lei ora formulada deve ser efetuada pelos Estados-Membros até 1 de agosto de 2021, devendo até à mesma data ser colocadas em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias ao seu cumprimento.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

De acordo com as informações prestadas pelos próprios 27 Estados-Membros que compõem a União Europeia e que se encontram disponibilizadas na página da [Eur-Lex](#)⁴⁹ sobre a transposição para o direito nacional 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 2000/642/JAI do Conselho, somente dois Estados-Membros, a Áustria e a França, aprovaram, até ao presente momento, medidas legislativas para adaptarem as normas jurídicas insertas neste dispositivo comunitário para a ordem jurídica interna.

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016R0794>

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32006F0960>

⁴⁹ Acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/NIM/?uri=CELEX:32019L1153>, consultada no dia 17-05-2021.

Além daqueles dois Estados-Membros, exporemos a situação noutros dois Estados-Membros que, embora não conste qualquer informação na página Eur-Lex, já iniciaram diligências para a transposição deste normativo comunitário, *in casu*, a Alemanha e a Itália.

ALEMANHA

Neste país, o Governo Federal apresentou a proposta de lei com o n.º [19/28164](#)⁵⁰ ao *Deutscher Bundestag* (Parlamento Federal Alemão), e dado que se trata de uma matéria da União Europeia, ao *Bundesrat* (Conselho Federal) com o n.º [133/21](#)⁵¹. Como resulta do [fluxo](#)⁵² do procedimento legislativo, a [primeira leitura](#)⁵³ no Parlamento Federal ocorreu na [sessão plenária](#)⁵⁴ do dia 14 de abril de 2021.

ÁUSTRIA

Como decorre do artigo 1 da [Bundesgesetz, mit dem das Kontenregister- und Konteneinschaugesetz, das Finanzmarkt-Geldwäschegesetz, das Bankwesengesetz, die Bundesabgabenordnung, das Finanzmarktaufsichtsbhörden-gesetz, das Wertpapieraufsichtsgesetz 2018 und das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz geändert werden](#)⁵⁵ (Lei federal que altera a Lei do Registo e Inspeção de Contas, a Lei sobre o branqueamento de capitais no mercado financeiro, a Lei bancária, o Código Fiscal Federal, a Lei sobre a supervisão do mercado financeiro, a Lei sobre a supervisão dos valores mobiliários de 2018 e a Lei do registo dos proprietários beneficiários), que

⁵⁰ Acessível em <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/281/1928164.pdf>, consultado no dia 17-05-2021.

⁵¹ Disponível em <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/1002/tagesordnung-1002.html?nn=15148866#top-18>, consultado no dia 17-05-2021.

⁵² Disponível em https://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt?rp=http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchProcedures/simple_search.do?nummer=19/28164%26method=Suchen%26wahlperiode=%26herausgeber=BT, consultado no dia 17-05-2021.

⁵³ Informação disponível em <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw15-de-transparenzregister-830862>, consultada no dia 17-05-2021.

⁵⁴ Conforme págs. 4 e 71 do relato, acessível em <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19220.pdf#P.27881>, consultado no dia 17-05-2021.

⁵⁵ Disponível em https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2021_I_25/BGBLA_2021_I_25.pdfsig, consultado no dia 17-05-2021.

foi publicada no [Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich](#)⁵⁶ (Diário oficial) no dia 22 de janeiro de 2021, este dispositivo procede à modificação de vários diplomas, por forma a tornar efetiva a implementação de diretivas europeias no direito nacional, entre as quais, a Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019.

FRANÇA

A [Loi n.º 2020-1508 du 3 décembre 2020](#)⁵⁷ portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (1) determina a transposição para o direito nacional de várias diretivas europeias, sendo uma delas a Diretiva (UE) 2019/1153, objeto da iniciativa legislativa em apreço.

Quanto a este normativo da União Europeia, vem o *Parlement* (Parlamento) pelo 1.º parágrafo do n.º I do [artigo 26](#) desta mesma lei, conferir autorização para o Governo, para este órgão tomar as medidas necessárias para a transposição no direito interno da referida Diretiva e alinhar as disposições do [Code monétaire et financier](#) (texto consolidado) ou de outros códigos e leis relativas à troca de informações financeiras.

O prazo desta autorização é, o mais tardar, até 1 de agosto de 2021, dia que corresponde à data-limite, conforme estipula o 1.º parágrafo do artigo 23.º da Diretiva, para os Estados-Membros colocarem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta diretiva.

Neste sistema jurídico, todas as matérias conexas com a realidade financeira e monetária são disciplinadas pelo [Code monétaire et financier](#), entre outras: a moeda e suas regras de utilização ([artigos L111-1 a L113-1](#) e [artigos D112-1 a R112-7](#)); as relações financeiras com o estrangeiro ([artigos L151-1 a L153-1](#) e [artigos R151-1 a R152-11](#)); as obrigações relativas à luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento de atividades terroristas, as lotarias, jogos e apostas proibidas e a evasão

⁵⁶ Acessível em <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth>, consultado no dia 17-05-2021.

⁵⁷ Diploma acessível no portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal.

e fraude fiscais ([artigos L561-1 a L564-2](#) e [artigos R561-1 a R563-5](#)) que inclui a obrigação de declaração e de informação e a identificação das autoridades de controlo; a supervisão do sistema financeiro, cooperação, troca de informações e supervisão complementar dos conglomerados financeiros ([artigos L631-1 a L634-4](#) e [artigos R631-1 a R633-5](#)).

ITÁLIA

A *Camera dei deputati* (Câmara dos Deputados) e o *Senato della Repubblica* (Senado da República) pela [Legge di delegazione europea 2019-2020](#)⁵⁸ procedem à delegação de poderes ao Governo para este concretizar a transposição de diretivas e à implementação de outros atos da União Europeia identificados no anexo A e que são objeto dos artigos 3 a 29 (artigo 1). Um dos atos jurídicos da União Europeia mencionado neste diploma corresponde à Diretiva (UE) 2019/1153 (artigo 21), cujo texto final foi aprovado e publicado na [Legge 22 aprile 2021, n. 53](#)⁵⁹, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020*.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 12 de maio de 2021, a Comissão solicitou contributo escrito às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Comissão Nacional de Proteção de Dados, Banco de Portugal e Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo.

Os pareceres serão disponibilizados no *site* da Assembleia da República na [página da iniciativa na Internet](#).

⁵⁸ Disponível em <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01179407.pdf>, consultada no dia 10-05-2021.

⁵⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial normattiva.it. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação da proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento Bibliográfico

BINDER, Eckhard – **Anti-money-laundering package 2021** [Em linha] : **strengthening the framework**. [S.l.] : European Union, 2021. [Consult. 12 mai. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133909&img=20816&save=true>>.

Resumo: Ao longo das últimas três décadas, a União Europeia tem vindo a melhorar constantemente o seu quadro de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. O foco da ação da União Europeia tem sido a prevenção, bem como a investigação e ação penal contra essas práticas. Apesar dessas melhorias, a estrutura existente ainda sofre de algumas deficiências, sendo uma das mais

relevantes a transposição nacional desigual da diretiva de combate ao branqueamento de capitais por parte dos vários Estados-Membros. Ao mesmo tempo, embora não substitua a supervisão nacional, há também necessidade de uma melhor supervisão, ao nível da União Europeia, dos setores suscetíveis de atividades de branqueamento de capitais. Por fim, a atividade investigativa e processual conheceria vantagens numa melhor coordenação das Unidades de Informação Financeira nacionais. Por esse motivo, em 2020, a Comissão Europeia apresentou um plano de ação para um novo sistema único de combate ao branqueamento de capitais na União Europeia, delineando áreas para propostas futuras que a Comissão Europeia apresentará na primavera de 2021, que incluirão: (i) uma proposta de conversão da Diretiva anti-branqueamento de capitais em Regulamento, diretamente aplicável nos Estados-Membros; (ii) uma estrutura de supervisão a nível da União Europeia, e (iii) um mecanismo de coordenação e apoio às Unidades de Informação Financeira dos Estados-Membros.

HEINÄLUOMA, Eero ; LANNON, Karel ; PARLOUR, Richard – **Anti-Money laundering in the EU [Em linha] : time to get serious : CEPS-ECRI task force report**. Brussels : Centre for European Policy Studies, 2021. [Consult. 12 mai. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134138&img=21203&save=true>>.

Resumo: Segundo os autores deste relatório, estima-se que, anualmente, entre 2 e 5% do PIB global seja objeto de operações de branqueamento de capitais, sendo recuperado apenas 1,1%. O combate ao branqueamento de capitais abrange o combate à elisão fiscal, ao financiamento do terrorismo, ao tráfico de seres humanos (e de órgãos humanos), à corrupção e às receitas do tráfico de drogas e outras atividades ilegais. Bancos e outras entidades financeiras elaboram diariamente milhares de relatórios de transações suspeitas, mas, seja por falta de qualificação, capacidade, ou mesmo por orientação política, apenas alguns (segundo a EUROPOL, cerca de 10%) são acompanhados por Unidades de Informação Financeira. Em paralelo, a amplitude e os meios de branqueamento aumentaram, facilitados pelo progresso tecnológico, comprometendo o sucesso dos regulamentos atuais de combate ao fenómeno, impondo

novas abordagens, fortalecimento e harmonização dos mecanismos de controlo nos vários Estados-Membros da União Europeia.

MARQUES, Rui ; PINTO, Sara Ferreira – A União Europeia e os novos desafios na integração fiscal : a troca de informações financeiras. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra. ISSN 0870-3116. Vol. 49, n.º 2 (2018), p. 105-136. Cota: RP-226.

Resumo: O artigo propõe uma contribuição para a compreensão dos recentes e numerosos avanços sobre as trocas de informações financeiras em matéria fiscal entre Estados-Membros da União Europeia, providenciados através de instrumentos legais e convencionais. Conclui que esses instrumentos vieram mudar o paradigma do combate à fraude e evasão fiscal, combinando medidas ao nível nacional, europeu e global.

MITSILEGAS, Valsamis ; VAVOULA, Niovi – The evolving EU anti-money laundering regime : challenges for fundamental rights and the rule of law. **Maastricht journal of european and comparative law** [Em linha]. Vol. 23, n.º 2 (2016), p. 261-293. [Consult. 12 mai. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=120705&img=21497&save=true>>.

Resumo: A União Europeia tem vindo a desenvolver, nas últimas décadas, um regime jurídico de longo alcance destinado a combater o branqueamento de capitais. A evolução desse regime está intimamente ligada ao desenvolvimento paralelo de padrões globais no terreno, designadamente a *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF). O artigo avalia criticamente os mecanismos de combate ao branqueamento de capitais da União Europeia, delineado pelas sucessivas Diretivas, nas suas 3 dimensões: (i) a criminalização do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; (ii) a prevenção do branqueamento de capitais através da imposição de uma série de deveres ao setor privado; (iii) o enfoque na informação financeira, pelo estabelecimento e cooperação de Unidades de Informação Financeira responsáveis por receber e analisar os relatórios recebidos do setor privado.

PÉREZ, Aido – International financial transparency. **Working paper** [Em linha]. N.º 17 (jul. 2020). [Consult. 12 mai. 2021]. Disponível em: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132819&img=18913&save=true>>.

Resumo: A transparência financeira internacional baseia-se na obtenção, pelos governos, de informações financeiras sobre seus cidadãos e empresas, e na troca dessas informações com outros governos. O processo é realizado obedecendo a regras acordadas por instituições intergovernamentais para combater fluxos financeiros ilícitos. Este documento de trabalho, promovido pelo Real Instituto Elcano, analisa a estrutura conceptual e as métricas desta agenda internacional e investiga as conexões da transparência financeira com outras variáveis, como o desenvolvimento económico, a democratização e as finanças offshore. Apesar da importância crescente desta questão no contexto da globalização, das suas ligações com as principais questões transnacionais (como evasão fiscal, corrupção e terrorismo) e da sua inclusão na Agenda 2030, existem disparidades significativas na conformidade de cada Estado com os padrões internacionais de transparência financeira. Este artigo defende que conceitos e formas claras de medir a transparência e os fluxos financeiros ilícitos são um primeiro passo para melhorar a comunicação dos objetivos internacionais de transparência financeira e, em última análise, torná-la mais eficaz.