

PARECER/2021/73

I. Pedido

1. A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a pronúncia da CNPD sobre a Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª (GOV), que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1153¹, a qual 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.
2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pelo n.º 2 do artigo 30.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 43.º e com as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 44.º, todos da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.
3. Na Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª (doravante «PPL»), o âmbito de aplicação do diploma abrange, por um lado, o acesso e a utilização de informações financeiras e o acesso e utilização de informações sobre contas bancárias por algumas autoridades nacionais competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais graves, as quais são identificadas, e, por outro lado, o acesso a informações de natureza policial por parte da Unidade de Informação Financeira (UIF) para fins de prevenção e luta contra o branqueamento de capitais, as infrações subjacentes e o financiamento do terrorismo, bem como a cooperação entre as UIF dos Estados-Membros da União Europeia (UE).
4. É deixado explícito que as medidas agora previstas não prejudicam a aplicação de outros regimes nacionais, designadamente o da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que aprova medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, na sua redação atual, e o da Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, que aprova o Registo Central do Beneficiário Efetivo, na sua redação atual, ou de outros instrumentos da União Europeia quanto ao intercâmbio de informações no contexto da cooperação policial ou relativos ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal (cf. artigo 2.º da PPL).
5. Na Proposta de Lei, estabelece-se quais são as autoridades nacionais competentes para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais graves, que podem aceder diretamente, de forma imediata e não filtrada, à base de dados de contas mantida pelo Banco de Portugal, sendo para o efeito alterado 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. São elas, as autoridades judiciais, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria-Geral da República (DCIAP), a Polícia Judiciária (PJ), a

¹ 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 (JOL 186 de 11.7.2019).

Unidade de Informação Financeira (UIF) e o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA). Prevê-se ainda que os termos precisos desse acesso direto sejam diferidos para posterior regulamentação pelo Banco de Portugal (BdP) ou em protocolo a ser estabelecido entre este e a autoridade competente (cf. artigo 4.º da PPL).

6. São ainda delimitadas as condições de acesso e pesquisa das informações sobre contas bancárias, que estão sujeitas a uma pesquisa casuística, realizada apenas por utilizadores especificamente autorizados para o efeito dentro de cada autoridade competente e sujeitos ao dever de sigilo. Prevê-se igualmente a adoção das medidas técnicas e organizativas necessárias para proteger os dados pessoais e prevenir acessos indevidos, bem como de mecanismos de controlo, tais como a realização de registos de auditoria (*logs*), a ser conservados por cinco (5) anos e a sua análise periódica (cf. artigos 5.º e 6.º da PPL).

7. No que diz respeito ao intercâmbio de informações entre a UIF e as restantes autoridades competentes, prevê-se que as autoridades judiciais, o DCIAP, a PJ e o GRA possam solicitar à UIF 'informações financeiras', isto é, qualquer informação ou dados que estejam na posse da UIF, no âmbito da prevenção, deteção e repressão do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, ou solicitar 'análises financeiras', ou seja, os resultados da análise operacional ou da análise estratégica já efetuada pela UIF, no exercício das suas atribuições e competências, nos termos da Lei n.º 83/2017, de 22 de agosto. Os pedidos devem ser fundamentados e estão sujeitos a um princípio de necessidade a ser avaliado caso-a-caso. Prevê-se que a UIF possa não satisfazer os pedidos em determinadas circunstâncias, designadamente se for desproporcional em relação aos interesses legítimos de uma pessoa singular ou coletiva ou irrelevante para os fins solicitados, devendo nesse caso motivar a sua recusa. A utilização posterior para um fim diferente do que determinou o pedido fica condicionada à aprovação prévia da UIF.

8. Por outro lado, dispõe-se que a UIF possa solicitar às autoridades competentes já identificadas 'informações de natureza policial', definidas como quaisquer informações na posse das autoridades competentes para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais, bem como informações na posse de autoridades públicas ou entidades privadas no contexto da prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações penais e que se encontrem à disposição das autoridades competentes sem necessidade de adoção de medidas coercivas nos termos do direito nacional.

9. No texto do projeto de diploma, define-se «infrações penais graves», as quais incluem a criminalidade especialmente violenta e a criminalidade altamente organizada, tal como definidas no Código de Processo Penal, os crimes previstos no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, que estabelece medidas de combate à

criminalidade organizada; e as formas de criminalidade enumeradas no Anexo 1 do Regulamento Europol². São ainda definidas como «infrações subjacentes» os factos ilícitos a que se refere o n.º 1 do artigo 386.º-A do Código Penal (cf. artigo 2.º, alíneas *g*) e *h*), da PPL).

10. Ainda em matéria de intercâmbio, prevê-se que a UIF possa trocar, em casos excecionais e urgentes, com as suas congéneres dos Estados-Membros da UE, informação financeira relevante relacionada com o terrorismo ou com a criminalidade organizada associada ao terrorismo (cf. artigo 9.º da PPL).

11. A PPL dispõe, de igual modo, que as autoridades competentes acima listadas possam trocar informações ou análises financeiras recebidas da UIF com as autoridades competentes designadas de outros Estados-Membros da UE, caso-a-caso e na medida em que sejam necessárias para fins de combate ao branqueamento de capitais, infrações «subjacentes» e financiamento do terrorismo, sempre sujeitas a autorização prévia da UIF. Qualquer utilização das informações para fins diferentes dos que foram inicialmente aprovados pela UIF estão também sujeitos à sua autorização prévia. Todas as trocas de informação realizadas neste contexto devem ser efetuadas através de meios de comunicação eletrónicos seguros e específicos que garantam um nível elevado de proteção de dados e de segurança (cf. artigo 10.º).

12. No artigo 11.º da PPL, estabelece-se que a PJ responde aos pedidos fundamentados que lhe sejam dirigidos pela Europol, nos limites da responsabilidade desta e para o exercício das suas atribuições, quanto a informações sobre contas bancárias, sendo aplicável nesse caso o disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º do Regulamento Europol. Nos termos dessas disposições do Regulamento Europol, os Estados-Membros cooperam com a Europol, designadamente através do fornecimento de informações que lhe sejam necessárias, enquanto asseguram o cumprimento da sua legislação nacional quando prestam essas informações (cf. alíneas *a*) e *d*) do n.º 6 do artigo 7.º do Regulamento Europol), não estando os Estados-Membros obrigados a transmitir essas informações à Europol, nos casos enunciados nas alíneas *a*) a *c*) do n.º 7 do artigo 7.º do Regulamento Europol.

13. No artigo 12.º da PPL, determina-se que a UIF responde aos pedidos fundamentados da Europol, caso-a-caso, que estejam relacionados com informações ou análises financeiras, podendo de igual modo recusar-se a prestar tais informações, seja pelos mesmos motivos que o pode fazer quando se trata de pedidos de autoridades competentes nacionais, seja pelas razões enunciadas nas alíneas *a*) a *c*) do n.º 7 do artigo 7.º do Regulamento Europol. Em qualquer dos casos, tem de fundamentar a sua recusa.

² Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho (JOL 135 de 24.5.2016)

14. A PPL estabelece ainda que o fornecimento de informações à Europol, seja pela PJ ou pela UIF, se processa através da Unidade Nacional Europol, devendo os pedidos ser tratados no mais curto prazo possível. Aos dados enviados para a Europol sobre contas bancárias, informações financeiras e análises financeiras, é aplicável o artigo 18.º do Regulamento Europol, o qual estabelece as várias finalidades para as quais a Europol pode tratar os dados.

15. Por último, a PPL prevê algumas disposições complementares em matéria de proteção de dados pessoais, a serem observadas pela UIF e pelas autoridades referidas no n.º 1 do artigo 7.º da PPL, no âmbito de todos os intercâmbios previstos no âmbito deste diploma entre a UIF e as restantes autoridades nacionais competentes, entre as UIF dos Estados-Membros da UE, entre as autoridades competentes designadas dos Estados-Membros da UE, e entre a Europol e a PJ ou a UIF, com principal destaque para a obrigação de manter um registo de todos os pedidos de informação que lhes são apresentados, do qual consta informação que permite identificar quem solicita a informação e contextualizar o pedido e o seu seguimento. Tais registos são conservados por um período de cinco (5) anos para fins exclusivos de verificação da licitude pela CNPD (cf. artigo 17.º).

II. Análise

16. A proposta de lei aqui em apreciação segue de muito perto o texto da diretiva, não havendo por isso, do ponto de vista substantivo em matéria de proteção de dados observações particulares a fazer. No entanto, sugerem-se algumas clarificações no texto do diploma, quer no plano da terminologia, quer no plano das salvaguardas dos direitos.

17. Será ainda de salientar que a versão em Língua Portuguesa do texto da Diretiva agora em transposição contém alguns erros na terminologia da proteção de dados que resultam apenas da tradução, pois não se encontram presentes na versão em Língua Inglesa, que foi a versão apresentada pela Comissão Europeia e objeto de negociação entre os Estados-Membros e entre estes e o Parlamento Europeu. Considera a CNPD que, apesar da versão portuguesa da Diretiva constituir um texto oficial, não devem ser esses erros replicados e perpetuados na legislação nacional, sob pena de não se alcançar a necessária clareza e segurança jurídicas. A eles aludiremos mais adiante.

18. A PPL contém um artigo contendo definições relevantes para o texto do diploma, que a CNPD reconhece desde já como um extremo benefício. Sugere-se, porém, uma revisão da ordem das definições de modo a que todas estejam alinhadas, por um lado, as definições relativas a informações ou análises que serão objeto de acesso e intercâmbio e, por outro, aquelas relativas às infrações penais e tipos de crime. Assinala-se ainda o lapso da remissão do n.º 2 do artigo 3.º para a alínea e) do mesmo artigo quando deverá ser para a alínea d).

19. Quanto à regulamentação do acesso às informações sobre contas bancárias, previsto no n.º 2 do artigo 4.º, no sentido de reforçar um melhor nível de cumprimento da lei, sugere-se a referência explícita à obrigação de consulta prévia à CNPD, em conformidade com o n.º 2 do artigo 30.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

20. Relativamente aos intercâmbios previstos com a Europol no contexto deste diploma, seja com a PJ no que diz respeito a informações sobre contas bancárias, seja com a UIF no que diz respeito a informações financeiras e análises financeiras, a PPL prevê, respetivamente, no n.º 1 do artigo 11.º e no n.º 1 do artigo 12.º, que essas comunicações tenham lugar através da Unidade Nacional Europol (UNE). A CNPD considera que esse é o canal adequado para o efeito, além de que reforça a obrigação, que impende sobre a UNE, de apenas transmitir dados à Europol em conformidade com o direito nacional, sendo assim responsável pela legalidade da transmissão dos dados (cf. alínea *d*) do n.º 6 do artigo 7.º do Regulamento Europol). Por conseguinte, não se entende que no artigo 13.º se preveja que esse intercâmbio possa ter lugar através da FIU.net, além da aplicação SIENA.

21. Na verdade, a UNE apenas se encontra ligada à Europol pelo canal SIENA, sistema através do qual se processam todas as comunicações. A FIU.net é uma rede utilizada exclusivamente pelas Unidades de Informação Financeiras dos Estados-Membros para trocarem entre si a informação relevante, o que a UIF portuguesa já faz e continuará a fazer ao abrigo do artigo 9.º da PPL. A EUROPOL, embora alojando temporariamente essa rede e prestando serviços de infraestrutura³, não é parte da FIU.net, não sendo, por isso, possível enviar informações para a EUROPOL através da FIU.net. Nem a Unidade Nacional Europol pode estar ligada à FIU.net. Recomenda-se, assim, que a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 13.º seja eliminada.

22. Indica-se também um lapso de remissão, patente no n.º 2 do artigo 12.º da PPL, em que é feita referência para o n.º 3 do artigo 6.º, quando de facto deveria ser para o n.º 2 do artigo 7.º.

23. No que diz respeito ao artigo 14.º da PPL, sob a epígrafe «[r]equisitos em matéria de proteção de dados», determina-se no n.º 1 que o tratamento de dados realizado ao abrigo dos artigos 11.º e 12.º da PPL, isto é, os dados pessoais relativos a contas bancárias ou os dados pessoais inseridos em 'informações financeiras' ou 'análises financeiras' operacionais, enviados à Europol, são tratados em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento Europol. Esta é uma norma plasmada do artigo 14.º da diretiva em transposição.

24. Ora, o artigo 18.º do Regulamento EUROPOL, que define em que contextos e para que efeitos a EUROPOL pode tratar os dados pessoais, prevê especificamente na alínea *a*) do seu n.º 2 que a EUROPOL possa realizar

³ Está previsto que a FIU.net transite para um outro organismo da União a breve trecho.

controles cruzados⁴ para identificar ligações com outras informações relevantes, relativas a suspeitos da autoria ou coautoria de infração penal da competência da EUROPOL ou condenados por essas infrações, bem como «a pessoas relativamente às quais haja indícios factuais ou motivos razoáveis para crer que virão a cometer infrações penais da competência da EUROPOL».

25. Esta norma tem particular relevância no contexto desta PPL, uma vez que a UIF processa grande quantidade de dados pessoais, a maior parte dos quais provenientes de reportes sistemáticos por obrigação legal relativos a pessoas singulares que não detêm a qualidade de suspeitas, tal como definido na alínea e) do artigo 1.º do Código de Processo Penal. Também a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, refere «pessoas relativamente às quais existem motivos fundados para crer que cometeram ou estão prestes a cometer uma infração penal» (cf. alínea a) do artigo 9.º).

26. Por conseguinte, os dados pessoais relativos a essas pessoas não devem, em caso algum, ser transmitidos à EUROPOL, a menos que cumpram os critérios do Anexo II do Regulamento EUROPOL⁵, quer quanto às categorias de dados pessoais, quer quanto às categorias de titulares de dados, neste caso interpretadas à luz do direito nacional. O impacto negativo dessa transmissão para os direitos, liberdades e garantias dos titulares é extremamente elevado.

27. Sendo a responsabilidade da legalidade da transmissão dos dados do Estado-Membro, a EUROPOL irá presumir que os dados pessoais recebidos dizem respeito a pessoas suspeitas de terem cometido ou estar prestes a cometer infrações penais da sua competência. Acresce que as informações sobre contas ou outras informações financeiras passam com distinção o teste da exatidão da informação e fiabilidade da fonte de informação, sendo classificadas pela UNE em conformidade, o que se reveste de um valor adicional para a EUROPOL. A EUROPOL pode tratar os dados por um período de, pelo menos, três anos, potenciando *hits* baseados em falsas premissas de suspeição, mas que acabam por as ir reforçando. Isto pode ser tanto mais grave quanto se está perante uma base de dados europeia de informação policial num contexto de crescentes intercâmbios internacionais de dados.

⁴ Cruzar informação recebida das suas fontes com informação já por si tratada nos sistemas de informação, incluindo nos seus projetos de análise, ou ainda, temporariamente detida precisamente para efeitos de controlo cruzado, isto é, para identificação de potenciais ligações e verificação se os dados são relevantes para as suas atribuições.

⁵ O n.º 5 do artigo 18.º do Regulamento EUROPOL, que define que dados pessoais e sobre que titulares dos dados podem ser recolhidos e tratados pela EUROPOL, remete para o Anexo II ao Regulamento EUROPOL, o qual estabelece consoante as finalidades, elencadas no n.º 2 do artigo 18.º, quais as categorias de dados pessoais e quais as categorias de titulares dos dados que podem ser tratadas.

28. Em suma, não se trata, pois, de na legislação portuguesa se prever o que a EUROPOL pode ou não fazer, mas sim de acautelar que não são transmitidos dados em violação do direito nacional e em desconformidade com o Regulamento EUROPOL. Nesse sentido, no artigo 14.º da PPL devem ser introduzidas salvaguardas para que a PJ ou a UIF, consoante o caso, analisem em cada pedido para qual dos fins previstos no n.º 2 do artigo 18.º do Regulamento Europol é feita a solicitação de dados, garantindo que só são transmitidos dados de pessoas que, à luz do direito nacional, são efetivamente suspeitas (ou têm condenações por infrações da competência da EUROPOL), e não tão-só com base num princípio de disponibilidade da informação sobre uma determinada pessoa singular. Por conseguinte, considera a CNPD que deve ser revista a redação do n.º 1 do artigo 14.º da PPL, em linha com o que acima se expôs.

29. Por outro lado, considera a CNPD que o n.º 2 do artigo 14.º da PPL, que prescreve que a EUROPOL informe o seu encarregado de proteção de dados de cada intercâmbio de informação ocorrido neste contexto deve ser eliminado, pois o legislador nacional não pode impor diretamente qualquer obrigação à EUROPOL. Percebe-se que esta norma resulta de preceito similar constante da Diretiva, mas nem mesmo o legislador da União pode ditar obrigações à EUROPOL, através de um instrumento jurídico destinado apenas aos Estados-Membros.

30. Quanto ao n.º 2 do artigo 16.º da PPL, em que se menciona o «responsável pela proteção de dados»⁶, sendo este um exemplo de evidente má tradução da Diretiva, recomenda-se vivamente que seja a expressão substituída por 'encarregado de proteção de dados' («*data protection officer*», na versão inglesa da Diretiva e do Regulamento EUROPOL), pois é essa a terminologia usada na legislação nacional de proteção de dados, incluindo o RGPD, além de se prestar a confusão com o termo «responsável pelo tratamento» de dados.

III. Conclusão

31. A CNPD considera que a proposta de lei em apreço segue de muito perto o texto da Diretiva 2019/1153, em transposição, da qual constam já salvaguardas relevantes em matéria de proteção de dados pessoais, não havendo assim observações gerais que se imponham fazer.

32. A CNPD considera, no entanto, que existe lapso evidente, decorrente da tradução da Diretiva para a Língua Portuguesa e que, pela sua falta de rigor, não se deve reproduzir na lei nacional. Assim, o termo «responsável pela proteção de dados» deve ser substituído por «encarregado de proteção de dados».

33. Deve ser eliminada a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 13.º, na medida em que a PPL já determina, e bem, que os intercâmbios com a EUROPOL se processem através da Unidade Nacional Europol, pelo que a FIJ.net nunca

⁶ Idêntico termo consta também do n.º 2 do artigo 14.º com o sentido de 'encarregado de proteção de dados'.

poderia ser utilizada neste contexto, pelas razões acima referidas, sendo apenas aplicável para o efeito o sistema SIENA.

34. Considera a CNPD que o artigo 14.º deve ser revisto, para, desde logo, eliminar o seu n.º 2, por a lei nacional não poder impor obrigações à EUROPOL, e, mais importante, no sentido de introduzir salvaguardas que limitem claramente o envio de dados pessoais à EUROPOL, em resposta a pedidos por aquela formulados, à verificação dos requisitos constantes do Anexo II do Regulamento EUROPOL, especialmente pela UIF, quanto às categorias de dados e quanto às categorias de titulares, prevenindo em particular que sejam transmitidos dados pessoais de pessoas não-suspeitas à luz do direito nacional.

Lisboa, 7 de junho de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)