



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA DA JUSTIÇA



C/Conhecimento

Exmo. Senhor

Diretor Nacional da

Polícia Judiciária

Rua Gomes Freire, 174

1169-007 LISBOA

Exmº Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias da Assembleia da República
Assembleia da República
1249-068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA

DATA - 7 JUL 2020

P.º 998/2014

N.º 1077

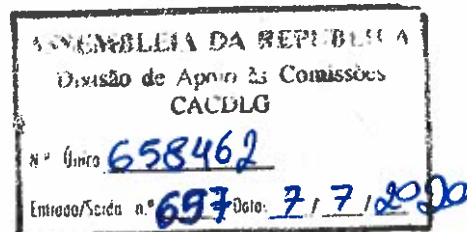
ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 16/XIV/1.ª

Em referência ao assunto mencionado, tenho a honra de remeter a V. Exa., cópia do ofício n.º 243 da Polícia Judiciária, assim como o parecer que o acompanhava, informando que o seu conteúdo mereceu a concordância da Senhora Ministra da Justiça.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Henrique Antunes



HÁ/HA



S. R.
POLÍCIA JUDICIÁRIA
Gabinete do Diretor Nacional

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
FILE PROC.: 998/14
F N.º ENTRADA: 9874
DATA: 6 JUL 2020
Assistente Técnica Maria José Paiva
(Assinatura)

Excelentíssimo Senhor

Chefe do Gabinete de Sua Excelência a Ministra
da Justiça
Juiz Desembargador Henrique Antunes
Praça do Comércio

1100 LISBOA

S/Referência

Data

N/Referência
SEC/DN

00243 2020 JUL 03

Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 16/XIV/1.ª

A fim de ser presente a Sua Excelência a Ministra da Justiça, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o parecer anexo, relativo ao assunto acima mencionado.

Com os melhores cumprimentos,

*Remete a comunicação para
o C.A.D.L.G. do A.P., em
indicação de que o seu conteúdo
merece a atenção do
Senhor Ministro da Justiça.*

O Diretor Nacional

Luis Neves
(Luis Neves)

2020.07.03

*Henrique Antunes
Chefe do Gabinete da Ministra
da Justiça*

ANEXO Exposição mencionada.
HN/.



POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Excelentíssima Senhora Ministra da Justiça

Dra. Francisca Van Dunem

Excelência,

Veio ao conhecimento da Polícia Judiciária, que o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República pediu à Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo [Comissão] que desse Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 16/XIV/1.ª [Proposta de Lei].

A Proposta de Lei visa introduzir no ordenamento jurídico nacional alterações no âmbito das medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpondo para a ordem jurídica interna duas diretivas sobre esta matéria, não tendo sido dirigido a esta Polícia pedido de contributos sobre o texto da Proposta.

Considerando que tal Proposta contém alterações dirigidas à competência setorial das autoridades de supervisão e de fiscalização e entidades com competências no domínio da prevenção e do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, incluindo competências da UIF.

Não podemos deixar de informar V. Exa. da nossa discordância com o aditamento de uma alínea c) ao nº 1 do artigo 139º, na proposta de alteração da Lei 83/017 de 18 agosto e de apresentar contributos que na visão da UIF/PJ podem servir para melhorar a referida Proposta.

Em nosso entender, o referido aditamento deve ser eliminado, por carecer de fundamento, uma vez que, a inclusão do PUC na designação do ponto de contacto da UIF, não resulta de qualquer exigência decorrente das Diretivas da EU; não faz qualquer sentido, perante a natureza e obrigações legais da UIF, havendo que manter a harmonia do sistema vigente, reforçando a confiança nos canais e formas de comunicação estabelecidas nesta matéria, isto pelas razões abaixo indicadas:



POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Das razões da nossa discordância

Salvo melhor opinião, o texto proposto para a referida alínea c) do nº 1 do artigo 139º, em que se impõe à UIF a articulação com o PUC, na designação de responsável pela receção dos pedidos de informação das congéneres de outros Estados-Membros, não faz sentido, uma vez que todos os pedidos entre UIFs, sejam de UIFs de outros Estados-membros da UE, sejam de UIFs de outros Países devem ser tratados diretamente entre estas Unidades.

Por outro lado, não se pode aceitar que a *intelligence* financeira, associada a este tipo de pedidos confidenciais, entre UIFs, tenha de passar pelo PUC / SSI.

Quanto aos pedidos de cooperação policial, rececionados pelo PUC Nacional, provenientes dos PUC de outros Estados Membros, os pedidos de informações que envolvam a intervenção da UIF, apenas têm que ser transmitidos pelo PUC à UIF, sendo que compete a esta entidade dar a devida resposta ao PUC Nacional, nos termos em vigor.

Nada impõe que a nomeação do ponto de contacto da UIF, tenha que resultar da articulação com o PUC, conforme parece resultar da proposta de lei.

Com efeito, das alterações introduzidas na Diretiva (EU) 2015/849, efetuadas pela Diretiva (EU) 2018/843 do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, a única obrigatoriedade imposta quanto a um ponto de contacto a indicar pela UIF, respeita à nova redação dada ao art.º 54, onde foi aditado o seguinte paragrafo:

«Os Estados-Membros asseguram que as UIF designem pelo menos uma pessoa ou ponto de contacto responsável pela receção dos pedidos de informações das UIF de outros Estados-Membros.»

Como é bom de ver o ponto de contacto da UIF, exigido pelas referidas Diretivas é referente a pedidos provenientes das UIF de outros Estados Membros, não em relação a pedidos do PUC.

Com efeito, as UIF de outros Estados Membros não dirigem pedidos de informação através do PUC, mas sim diretamente às UIF congéneres.



POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Das disposições legais aplicáveis

Na verdade, existem diversas razões legais que impedem que o texto respeitante à proposta alteração do nº 1 do artº 139º da Lei 83/2017, possa incluir a intervenção do PUC na designação do ponto de contacto da UIF, a saber:

1- A Unidade de Informação Financeira está definida na jj) artº 1º da Lei 83/2017 de 18 agosto, como unidade central nacional com competência para:

- a) Receber, analisar e difundir a informação resultante de comunicações de operações suspeitas nos termos da presente lei e de outras fontes quando relativas a atividades criminosas de que provenham fundos ou outros bens; e
- b) Cooperar com as congéneres internacionais e as demais entidades competentes para a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

A Lei define assim, qual é o objeto e missão da Unidade de Informação Financeira, sendo que, para a questão que aqui nos ocupa, importa evidenciar como a UIF coopera com as suas congéneres e demais entidades competentes para a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo.

No que concerne à cooperação nacional, a Unidade de Informação Financeira rege-se pelo vertido no artigo 125º da Lei 83/2017 de 18 agosto, sendo que de forma genérica, determina que a UIF faculta às autoridades judiciárias, policiais e setoriais prevista no mencionado diploma, os resultados das análises e as demais informações que possam relevar para o cabal desempenho das atribuições legais conferidas àquelas autoridades.

2- No plano internacional e segundo o previsto no artigo 136º da Lei 83/2017 de 18 agosto, a Unidade de Informação Financeira coopera na máxima extensão possível com as suas congéneres, observando a carta e os princípios do Grupo Egmont, os memorandos de entendimento estabelecidos com aqueles princípios e os instrumentos da União Europeia relativamente à troca de Informações.

As Unidades de Informação Financeiras – UIF – são padronizadas internacionalmente no seio do Grupo

POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Egmont, que visa, sobretudo, proporcionar-lhes um fórum para troca de informação que seja seguro e que observe as melhores práticas no âmbito dos mecanismos de prevenção do branqueamento e do financiamento do terrorismo.

3- Na carta do Grupo Egmont está estabelecido que as UIF's, através da rede segura Egmont, trocam informação para fins de análise a nível das UIF's, não podendo disseminar ou utilizar a informação para outro propósito sem o consentimento prévio da UIF que proporciona a informação e além disso comprometem-se a proteger e garantir a confidencialidade da informação trocada.

Ora, na Proposta de Lei em referência, é expressamente reconhecido no artº. 136º nº 2 que a UIF observa a carta e os princípios do Grupo de Egmont.

Reforçando este entendimento, e face ao cenário Europeu, o artigo 137º da Lei 83/2017 de 18 agosto consigna o dever de cooperação entre Unidades de Informação Financeira, definindo o circunstancialismo em que se processa essa troca de informação, salientando que a UIF *"...dirige às suas congéneres, bem como exige destas..."* e *"...endereço e recebe pedidos de informação através dos meios de comunicação protegidos que tenha acordado com as suas congéneres, privilegiando a utilização da rede FIU.net..."*.

Igualmente o nº 5 do artigo 137º estabelece que *"A Unidade de Informação Financeira, em resposta a um pedido de cooperação que lhe tenha sido dirigido por uma sua congénere, acede e disponibiliza em tempo útil toda a informação de que possa dispor ao abrigo da presente lei, designadamente por força do previsto no artigo 113"*, o que evidencia que as trocas de informação são feitas diretamente entre UIF's, sem quaisquer outros interlocutores a intermediarem essa troca.

O nº 6 e nº 7 do artigo 137º admitem que as UIF's confrontem entre si os seus dados, utilizando tecnologias de ponta, ou seja preconiza a utilização de ferramentas informáticas que estabeleçam ligações diretas entre UIF's (por ex: FIU.net), sem intermediações, dando assim ênfase, à partilha direta e célere da informação.

Continuando a adotar o princípio da partilha direta da informação, da interpretação do artigo 138º da Lei 83/2017, dimana que a UIF recebe diretamente das suas congéneres o pedido de suspensão da execução de operações suspeitas e que transmite diretamente à sua congénere, as comunicações de operações suspeitas efetuadas ao abrigo do artigo 43º e que digam respeito àquela jurisdição,

POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

procurando-se dessa forma otimizar de forma rápida a prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

4- Da conjugação destes preceitos legais, resulta que a Unidade de Informação Financeira, troca informações, diretamente com as suas congéneres, utilizando para o efeito os canais próprios, como são a rede FIU.net (congéneres Europeias) e o correio Egmont.

A utilização destes canais de troca de informações visa garantir a confidencialidade da informação partilhada, bem como a celeridade nessa troca de informação. Ambos os sistemas, privilegiam que as UIF's troquem informações somente com a(s) UIF(s) que tenham interesse nessa partilha.

Os sistemas em causa são herméticos, não admitindo outros interlocutores para além das UIF's, pois a génese informação partilhada não tem cariz criminal/policial, mas sim financeiro.

Nessa troca de informações, não são admitidos intermediários, sob pena de não ser garantida a confidencialidade da informação trocada e serem criadas eventuais delongas.

5- Ora, relativamente a esta temática de partilha de informações financeiras, o Parlamento Europeu aprovou a Diretiva 1153/2019 de 20 junho de 2019 que terá de ser transposta para o nosso ordenamento jurídico até ao dia 1 de agosto de 2021.

Na génese deste documento está a necessidade de se "...facilitar a utilização de informações financeiras para prevenir, detetar, investigar ou reprimir a criminalidade grave."

Consequentemente e com o fim de "reforçar a segurança, melhorar a repressão dos crimes financeiros, lutar contra o branqueamento de capitais e prevenir a evasão fiscal nos Estados-Membros e no conjunto da União, é necessário melhorar o acesso às informações pelas Unidades de Informação Financeira (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."

Nessa mesma diretiva é delimitado o conceito de informação financeira como sendo "...qualquer tipo de informações ou dados, tais como dados sobre ativos financeiros, movimentos de fundos ou relações comerciais financeiras, que já estejam na posse das UIF, a fim de prevenir, detetar e eficazmente lutar contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo".



POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Por outro lado, a referida Diretiva no seu capítulo III, regula o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e as UIF e entre as UIF, prevendo no art.º 9º que as *“UIF estejam habilitadas a proceder ao intercâmbio de informações financeiras ou análises financeiras que possam ser relevantes para o tratamento ou análise de informações relacionadas com o terrorismo ou com a criminalidade organizada associada ao terrorismo.”*

Da leitura dos preceitos legais que integram aquele capítulo, resulta novamente que as UIF's trocam diretamente com as autoridades competentes as informações referentes à prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais graves.

Reforçando esse entendimento, o art.º 12º da Diretiva em causa estabelece que *“Cada Estado-Membro assegura que a sua UIF esteja habilitada a responder aos pedidos devidamente justificados apresentados pela Europol através da unidade nacional da Europol ou, se esse Estado-Membro o permitir, através de contactos diretos com a Europol. Esses pedidos devem estar relacionados com informações financeiras ou análises financeiras e ser efetuados numa base caso a caso, nos limites das responsabilidades da Europol e para efeitos do exercício das suas atribuições.”*

Emana desta Diretiva, um reforçar da independência das Unidades de Informação Financeira com enfoque na partilha direta de informação entre UIF's.

6- Feita esta rápida referência à legislação que regula a partilha de informação pelas Unidades de Informação, passemos à questão de fundo e que se centra na proposta de alteração da Lei 83/017 de 18 agosto, prevendo-se no alínea c) ao nº 1 do artigo 139º:

1- Sem prejuízo do disposto no artigo 73.º e no n.º 3 do artigo 82.º, a Unidade de Informação Financeira

C) Designa, em articulação com o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional, um ponto de contacto responsável pela receção dos pedidos de informação das congéneres de outros Estados-Membros.

Esta alteração legislativa é uma transposição da Diretiva 843/2018 que no seu ponto 33) procede à alteração do art.º 53º da Diretiva 849/2015 e de cuja transposição para o nosso ordenamento originou a Lei 83/2017 de 18 agosto.

POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Na Diretiva 849/2015, e da leitura do artigo 53º nº 1, resulta que a troca de informações entre UIF's é feita de forma direta e da forma como as UIF's tenham acordado, privilegiando-se os canais de comunicação protegidos entre si, ou seja, não se prevê qualquer tipo de intermediação.

A Diretiva 843/2018 no ponto 16) prevê que *“as UIF deverão ter acesso à informação e ser capazes de a trocar, sem obstáculos, incluindo através de uma cooperação adequada com as autoridades competentes para a aplicação da lei. Em todos os casos de suspeita de criminalidade, nomeadamente nos casos que envolvam o financiamento do terrorismo, a informação deverá correr direta e rapidamente sem atrasos indevidos.*

Igualmente no ponto 18) se estipula que *“As UIF deverão, de forma rápida, construtiva e eficaz, garantir uma cooperação internacional tão ampla quanto possível com as UIF de países terceiros em matéria de branqueamento de capitais, infrações subjacentes associadas e financiamento do terrorismo, em conformidade com as recomendações do GAFI e os princípios de Egmont para o intercâmbio de informações entre as unidades de informações financeiras”.*

No ponto 34) da aludida Diretiva, é mencionado que ao artº 54º é aditado o seguinte paragrafo: *«Os Estados-Membros asseguram que as UIF designem pelo menos uma pessoa ou ponto de contacto responsável pela receção dos pedidos de informações das UIF de outros Estados-Membros».*

Face ao quadro normativo descrito, a interpretação que se impõe fazer a este preceito é que a UIF terá de identificar pelo menos uma pessoa da sua estrutura, para “dar a cara” pelas respostas às solicitações das UIF's dos Estados Membros, sem qualquer tipo de intermediações.

A transposição deste aditamento para o nosso ordenamento, constante da Proposta de Lei ora em análise, não foi feita de forma literal, mas sim através de uma interpretação reveladora de algum desconhecimento da forma de cooperação existente entre Unidades de Informação Financeira, ou então alguma confusão entre o que são pedidos de trocas de informações financeiras, entre UIF e os mecanismos previstos para a transmissão de pedidos de cooperação policial, acabando o texto proposto por introduzir na al. c) errada e desnecessariamente a intervenção do PUC.

Essa eventual interpretação não respeita o espírito do Legislador Europeu que preconiza que as UIF's indiquem uma pessoa, ou em alternativa, um ponto de contacto, sem nunca referir que esse ponto de contacto tem de ser criado *ex novo* muito menos em articulação, ou fazendo intervir, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial.

POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

Seria uma intermediação incompreensível. E percebe-se que a vontade do legislador tenha sido deixar às UIF's a indicação da pessoa responsável pela receção dos pedidos das suas congéneres, dentro da sua estrutura, sem interferências de outras entidades, mantendo-se intacta a independência das UIF's e a proteção da informação, porquanto, como acima se referiu, estas não trocam essencialmente informações policiais, mas sim dados financeiros cujo conteúdo não está diretamente acessível às autoridades policiais.

De facto, admitir-se a possibilidade de a UIF designar "*... em articulação com o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional, um ponto de contacto responsável pela receção dos pedidos de informação das congéneres de outros Estados-Membros.*", colide com os princípios previsto na carta do Grupo de Egmont, e atenta contra o princípio de confidencialidade que impera na partilha de informações entre UIF's e respetiva independência vertida no artº 83º da Lei 83/2017 de 18 agosto.

A independência da UIF está assim positivada na Lei e tem que ser garantida, sob pena de ocorrer a perda da confiança por parte das UIF congéneres.

A título de exemplo, veja-se o que sucedeu com a UIF do Vaticano, que foi alvo de buscas, tendo a sua inscrição no Grupo Egmont sido de imediato suspensa, por ter sido considerado que a mesma deixou de poder garantir que a informação partilhada com as restantes UIF's se mantinha confidencial.

Conclusão e parecer:

I- Não se vislumbram razões para qualquer intervenção do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial no que respeita a pedidos enviados pelas UIFs dos outros Estados membros, porquanto a Unidade de Informação Financeira tem canais próprios e diretos para dialogar com as suas congéneres, como é o caso da FIUnet, sendo que muita da informação partilhada entre as UIF's dos Estados Membros não é policial, estando portanto vedado o acesso pelo Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial cujo âmbito de atuação está definido na Lei 74/2019 e que se cinge à partilha de informações e de dados de natureza criminal entre as autoridades dos Estados membros.

II- A colocação do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial a intermediar a receção de pedidos enviados pelas congéneres da UIF de Portugal não nos parece que possa ser aceite de forma pacífica pelas outras UIF's, correndo-se o risco de ficarmos privados de um canal importantíssimo na luta e prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

III- Por outro lado, não se percebe a opção de colocar o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial a intermediar a troca de informações entre UIF's dos Estados Membros, porquanto em nenhum Estado Membro existe esse tipo de intermediação.

Tal opção, contradiz o estipulado no art.º 83º da Lei 83/2017 de 18 agosto que preconiza a independência e autonomia operacionais da UIF e cujo nº 2 e 3 preveem o seguinte:

“ 2 - A Unidade de Informação Financeira exerce as suas funções de modo livre e com salvaguarda de qualquer influência ou ingerência política, administrativa ou do setor privado, suscetível de comprometer a sua independência e autonomia operacionais.

3 - A Unidade de Informação Financeira decide, em especial, de modo autónomo sobre:

- a) A análise, o pedido, a transmissão e a difusão de informação relevante;
- b) A conclusão de acordos de cooperação e a troca de informações com outras autoridades competentes nacionais ou com unidades congéneres estrangeiras. “

Neste particular, a Lei 83/2017 de 18 agosto e a própria a Proposta de Lei em apreciação, **afirmam expressamente a independência e autonomia da UIF.**

Assim, não se compreende que tendo afirmado a manutenção de tais princípios na atuação da UIF, o Legislador venha depois a incluir na Proposta de Lei a alteração sugerida no texto da al c) do nº 1 do artigo 139º, impondo a intermediação do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial.

De facto, parece-nos que a inserção deste preceito está descontextualizada de todo o espírito do legislador que realça, em todos os diplomas legais, a independência e autonomia da UIF e da partilha direta da informação com as suas congéneres.

IV- Considerando o atrás exposto, entendemos que a Policia Judiciária deverá, em sede própria, manifestar o seu desacordo, pela inserção da alínea c) do nº.1 do artigo 139, nos termos e condições sugeridos na proposta de alteração da Lei 83/2017 de 18 agosto, onde se pretende a transposição da Diretiva 843/2018, porquanto a opção da Proposta de Lei não corresponde ao espírito do legislador Europeu, que em todos os diplomas emanadas pelo Parlamento Europeu (Diretiva 849/2015 de 20 maio



POLÍCIA JUDICIÁRIA

Gabinete do Diretor Nacional

de 2015, Regulamento 794/2016 de 11 maio de 2016, Diretiva 843/2018 de 30 de maio de 2018, Diretiva 1153/2019 de 20 junho de 2019, Carta de Princípios do Grupo Egmont) e bem como o plasmado na atual Lei 83/2017 de 18 agosto e na própria proposta de alteração, reforça a importância da independência das Unidades de Informação Financeira, e da troca confidencial, direta de informações entre UIF's dos Estados Membros, potenciando dessa forma a prevenção e combate do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

O Diretor Nacional,



(Luís Neves)