



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2018)213

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a seguinte iniciativa: Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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.

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente iniciativa insere-se na Agenda Europeia para a Segurança, ¹adotada em abril de 2015, que solicita medidas adicionais para lutar contra a criminalidade grave e organizada, bem como no subsequente Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo, adotado em fevereiro de 2016², que expunha a posição da Comissão no que concerne atualização da quarta diretiva contra o branqueamento

¹ COM(2015) 185 final

² COM(2016) 50 final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de capitais (4DABC)³. Propunha também a elaboração de um inventário que identificasse os obstáculos que se colocam ao acesso, ao intercâmbio e à utilização de informações e à cooperação operacional entre as Unidades de Informação Financeira (UIF), reconhecendo que tal exercício deveria ser acompanhado de propostas legislativas.

Em dezembro de 2017, os legisladores da União Europeia (UE) acordaram um conjunto de alterações à 4DABC dando assim origem à presente iniciativa. No entanto, importa referir que, a 4DABC reforçou substancialmente o quadro jurídico da União no que toca a atividade e a cooperação das Unidades de Informação Financeira (UIF). Não obstante, o direito da União não prevê todos os instrumentos e mecanismos específicos que as UIF devem ter à sua disposição para aceder a informações como o acesso às informações financeiras, administrativas e policiais o que dificulta a deteção dos fluxos financeiros resultantes de atividades criminosas e por conseguinte impede as UIF de desempenhar cabalmente as suas funções.

Por outro lado, acresce referir que os Estados Membros continuam a ser inteiramente responsáveis por criar as UIF e determinar a sua natureza organizativa. Logo, as diferentes UIF dispõem de variados graus de acesso às bases de dados regulamentares, o que se traduz num intercâmbio de informações insuficiente entre os serviços policiais ou judiciais e as UIF, aspetos que, como já mencionado, são relevantíssimos para o pleno e eficaz desempenho das funções das UIF na luta contra o branqueamento de capitais, as infrações subjacentes associadas e o financiamento do terrorismo.

Também o Parlamento Europeu manifestou preocupação neste domínio, lamentando “a inexistência de uma maior harmonização nas abordagens dos Estados Membros para

³ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

lutar contra a criminalidade financeira”, instando a UE a agir de modo a encontrar “resposta à necessidade de intercâmbios de informações mais eficazes e de uma coordenação mais estreita entre as autoridades nacionais competentes por forma a alcançar melhores resultados, nomeadamente aprovando a legislação necessária a nível da União”.

É incontornável que os criminosos e os terroristas operam em vários Estados Membros e têm capacidade para transferir fundos entre diferentes contas bancárias num espaço de tempo muito reduzido, com vista a preparar os seus atos e proceder ao branqueamento de capitais. A falta de capacidade de assegurar um acesso atempado, exato e completo aos dados financeiros relevantes, põe em causa a investigação de crimes graves e de atos terroristas⁴. Por conseguinte, dada a importância de que se revestem as informações financeiras para as investigações, é crucial intensificar a cooperação entre as autoridades responsáveis pela luta contra a criminalidade grave e o terrorismo, reforçar o seu acesso e a utilização das informações financeiras, no pleno respeito dos direitos fundamentais e das garantias processuais aplicáveis.

Perante este contexto, para colmatar as insuficiências verificadas na 4DABC e fazer face aos complexos desafios que as aludidas questões encerram, a Comissão Europeia apresenta a iniciativa em apreço, manifestando assim o seu esforço para reforçar os mecanismos de controlo e transparência dos fluxos financeiros.

Assim,

É proposto um conjunto de medidas que visam facilitar a utilização das informações financeiras e de outras informações destinadas a prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade grave, nomeadamente a transnacional. Em termos globais, a iniciativa

⁴ O Relatório da Europol “Da suspeita à ação: utilizar as informações financeiras para conseguir um maior impacto operacional”, publicado em 2017, alertou para estes problemas e para a necessidade de se melhorar o acesso das autoridades policiais aos dados financeiros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

visa aumentar a segurança dos Estados Membros da UE e em toda a UE. Em termos mais específicos, visa melhorar o acesso em tempo útil das autoridades competentes às informações que constam dos registos centralizados de contas bancárias ou dos sistemas de recuperação de dados, em conformidade com o estabelecido na 4DABC. Deste modo, seria reforçada a possibilidade de as autoridades competentes, incluindo os serviços de recuperação de bens e a Europol, acederem rapidamente às principais informações financeiras que sejam essenciais para as suas investigações financeiras. Salvaguardando, todavia, um elevado nível de proteção dos direitos fundamentais, em especial o direito à proteção dos dados pessoais. Além disso, a iniciativa pretende reforçar a capacidade das UIF para que estas desenvolvam cabal e eficazmente as funções.

Importa ainda referir que os resultados das avaliações ex post, da consulta das partes interessadas e das avaliações de impacto são unânimes quanto à questão de que o acesso aos registos centralizados de contas bancárias facilitaria a eficácia das investigações policiais e evitaria os custos e os encargos administrativos de pedidos genéricos aos bancos. “A maioria dos participantes na consulta pública concordou em conceder acesso às autoridades competentes, incluindo aos serviços de recuperação de bens. Os Estados Membros concordaram em facilitar a cooperação entre as UIF e o intercâmbio de informações entre as UIF e as autoridades competentes. Num recente inquérito Eurobarómetro, 92 % dos inquiridos concordou que as autoridades nacionais devem partilhar informações com as autoridades dos outros Estados Membros da UE por forma a melhorar a prevenção e a luta contra a criminalidade e o terrorismo”.

Mencionar também que, a presente iniciativa propõe a revogação da Decisão 2000/642/JAI do Conselho, relativa a disposições de cooperação entre as UIF dos Estados Membros em matéria de troca de informações, por se considerar que o objeto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

desta Decisão já está regulado por outros atos da União e por conseguinte não possui qualquer valor acrescentado.

Por último, refira-se que a iniciativa em análise incumbe a Comissão de elaborar um relatório sobre a sua aplicação e avaliação três anos após a sua entrada em vigor, por forma a avaliar os reais efeitos da iniciativa e a necessidade de adoção de novas medidas.

Em suma, através da presente iniciativa, a União Europeia procura dar resposta aos crescentes e complexos desafios que a criminalidade grave, nomeadamente a transnacional, coloca no domínio do branqueamento de capitais, da evasão e elisão fiscais, bem como do financiamento do terrorismo, através de medidas adicionais às já existentes. Com esta iniciativa a UE dá um passo, certamente insuficiente, no rumo certo com vista a aumentar a segurança dos Estados Membros da UE e em toda a União.

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa é sustentada juridicamente pelo artigo 87.º, n.º 2, do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

a) Do Princípio da Subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade cumpre referir que tendo em conta que os objetivos da ação proposta, nomeadamente facilitar a utilização de informações financeiras para prevenir, detetar, investigar ou reprimir a criminalidade grave, com vista a reforçar a segurança nos Estados Membros e no conjunto da União, visando por conseguinte melhorar o acesso às informações pelas UIF e pelas autoridades públicas responsáveis pela prevenção, deteção, investigação de formas graves de criminalidade, de maneira a aumentar a sua capacidade para realizar investigações



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

cidadãos europeus um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção e luta contra a criminalidade. Por conseguinte os objetivos enunciados da presente iniciativa serão mais eficazmente alcançados ao nível da UE, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Face ao exposto, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. No entanto dada a relevância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 10 de julho de 2018

O Deputado Autor do Parecer

 **A Presidente da Comissão**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

(António Gameiro)

(Regina Bastos)



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

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

PARECER

**PROPOSTA DE DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO QUE ESTABELECE NORMAS DESTINADAS A FACILITAR A
UTILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES FINANCEIRAS E DE OUTRO TIPO PARA
EFEITOS DE PREVENÇÃO, DETECÇÃO, INVESTIGAÇÃO OU REPRESSÃO DE
DETERMINADAS INFRAÇÕES PENAS E QUE REVOGA A DECISÃO
2000/642/JAI DO CONSELHO**

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Proposta de Diretiva COM (2016) 213 tem como objetivo a adoção de medidas adicionais às já existentes para um eficaz combate contra a criminalidade grave e organizada, designadamente a utilização de informações financeiras.

No quadro das suas funções de acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre iniciativas legislativas da União Europeia, foi a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias chamada a pronunciar-se sobre a específica questão do cumprimento do princípio geral da subsidiariedade nesta proposta de Diretiva.

Cumpre apreciar.



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

2. Objeto e conteúdo da proposta

A presente proposta inscreve-se na Agenda Europeia para a Segurança (Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões (COM (2015) 185) e na prioridade conferida aí e no Plano de Ação adotado pela Comissão em fevereiro de 2016 ao aperfeiçoamento do quadro jurídico comunitário para o combate ao terrorismo, designadamente através da atualização do acervo sobre combate ao branqueamento de capitais, com especial incidência na Quarta Diretiva Contra o Branqueamento de Capitais (Diretiva (UE) 2015/849 de 20.5.2015).

O ponto de partida assumido pela proposta é o de que o acesso apenas parcial ou demasiadamente lento a informações financeiras relativas a suspeitos de envolvimento em crimes de terrorismo internacional ou outras formas de criminalidade grave e de alcance transnacional constitui um obstáculo de monta à investigação criminal apontada à luta legal contra estas práticas. Na verdade, a persistência destes dois obstáculos fomenta rápidas transferências de fundos de um Estado membro para outro, assim condenando a investigação a impasses e à incapacidade de obter meios de prova imprescindíveis para o combate eficaz ao financiamento de atividades terroristas e à criminalidade transnacional organizada.

Neste sentido, a Quinta Diretiva Contra o Branqueamento de Capitais prevê a criação obrigatória, em todos os Estados membros, de registos centralizados nacionais de contas bancárias e de sistemas de recuperação de dados a que quer as Unidades de Informação Financeira quer as autoridades nacionais responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais têm acesso. Todavia, sendo o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia o fundamento jurídico primário destas diretivas, elas não definem com precisão as condições desse acesso para efeitos de prevenção, deteção investigação e repressão dos referidos ilícitos criminais. Daí decorre um regime diferenciado entre os diferentes Estados membros e a consequente diminuição da eficácia da prevenção e repressão destas formas de criminalidade.



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

Dando resposta a esta situação, a presente proposta de Diretiva prevê o acesso direto aos registos centralizados de contas bancárias e aos sistemas de recuperação de dados nacionais pelas autoridades competentes, incluindo as autoridades tributárias e as autoridades anticorrupção, bem como os serviços de recuperação de bens responsáveis pela localização e identificação de bens de origem criminosa. Por outro lado, aumenta o acesso em tempo útil das autoridades competentes àquelas informações, define que tipo de informações podem ser solicitadas pelas autoridades competentes e pelas Unidades de Informação Financeira, estabelece prazos para a troca de informações entre estas Unidades através de um canal seguro e obriga todos os Estados membros a designarem as autoridades competentes para a solicitação destas informações.

3. Sobre o princípio da subsidiariedade

A natureza transnacional das formas de organização criminal aqui em causa e das práticas respetivas e a operação dessas organizações com bens financeiros em escala também transnacional exigem uma resposta também de escala e de natureza transnacional. Parece, pois, ser claro que os objetivos pretendidos pela presente proposta não poderão ser suficientemente alcançados pelos Estados membros individualmente considerados. Não fica, aliás, precluída a faculdade de cada Estado membro adotar ou manter medidas mais exigentes do que as definidas pelo Direito Comunitário.

É, pois, de concluir que não fica lesado o princípio da subsidiariedade.

PARTE II – CONCLUSÕES

1. A proposta de Diretiva COM (2018) 213 tem como objetivo a adoção de medidas adicionais às já existentes para um eficaz combate contra a



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

criminalidade grave e organizada, designadamente a utilização de informações financeiras.

2. Neste sentido, a proposta de Diretiva COM (2018) 213 prevê o acesso direto aos registos centralizados de contas bancárias e aos sistemas de recuperação de dados nacionais pelas autoridades competentes, define que tipo de informações podem ser solicitadas pelas autoridades competentes e pelas Unidades de Informação Financeira, estabelece prazos para a troca de informações entre estas Unidades através de um canal seguro e obriga todos os Estados membros a designarem as autoridades competentes para a solicitação destas informações.
3. A proposta de Diretiva em análise pretende ser a base de uma resposta de escala e de natureza transnacional a formas de organização criminal que operam com bens financeiros em escala também transnacional e cujas práticas criminosas têm essa natureza e escala. Assim, pela própria natureza da matéria em causa, não se afigura existir incumprimento do princípio da subsidiariedade.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 14 de junho de 2018

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)