

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a 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

[COM(2018) 213 final — 2018/0105 (COD)]

(2018/C 367/16)

Relator-geral: **Victor ALISTAR**

| | |
|---|--|
| Consulta | Parlamento Europeu, 28.5.2018 |
| Base jurídica | Artigo 87.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia |
| Competência | Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania |
| Decisão da Mesa | 22.5.2018 |
| Adoção em plenária | 12.7.2018 |
| Reunião plenária n.º | 536 |
| Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções) | 176/0/1 |

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE nota que a ação ao nível da União pretende criar valor acrescentado, proporcionando uma abordagem harmonizada que reforce a cooperação nacional e transnacional em investigações financeiras sobre infrações penais graves e terrorismo. Além disso, uma ação a nível da União contribuirá para adotar disposições harmonizadas, nomeadamente em matéria de proteção de dados, a fim de garantir a eficácia de um espaço comum de segurança e justiça.

1.2. Para alcançar este objetivo será necessário complementar o quadro regulamentar das Unidades de Informação Financeira, estabelecidas nos termos do artigo 114.º, com um instrumento jurídico criado com base no artigo 87.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A opção consiste em articular o acesso a dados financeiros, em conformidade com a 5.ª Diretiva Antibranqueamento de Capitais (DABC)⁽¹⁾, com os mecanismos de cooperação judiciária entre os Estados-Membros.

1.3. A proposta de diretiva é um instrumento que visa reforçar a capacidade de investigação e repressão da criminalidade em toda a União Europeia, assegurando às autoridades competentes dos Estados-Membros um acesso mais direto a dados financeiros, com vista à localização de bens de origem criminosa e à identificação de padrões de infrações penais.

1.4. A Comissão delimita o âmbito de aplicação da sua proposta à investigação de ações criminosas e à sua repressão através de mecanismos de cooperação judiciária e faz referência ao artigo 2.º, alínea l), e ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/794 relativo à Europol⁽²⁾, no que diz respeito à definição de infrações penais graves. A este respeito, o CESE considera necessário delimitar de forma mais precisa a enumeração das infrações penais às quais este mecanismo pode ser aplicado.

1.5. Na sua proposta de diretiva, a Comissão deveria estabelecer um equilíbrio mais adequado entre os direitos fundamentais dos indivíduos, consignados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e a necessidade de uma aplicação mais eficaz da lei em matéria de combate e repressão da criminalidade, a fim de garantir um clima de segurança e de justiça em toda a União.

⁽¹⁾ 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 que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (JO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

⁽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 (JO L 135 de 24.5.2016, p. 53).

1.6. Para alcançar o equilíbrio entre o acesso aos dados financeiros dos cidadãos europeus e o *princípio da necessidade de conhecimento*, a diretiva deverá restringir-se à deteção e repressão de infrações penais e, por princípio, abdicar de perseguir fins preventivos demasiado genéricos, sendo este o contexto em que se insere a recomendação de aplicação do *princípio do caso devidamente justificado*.

1.7. Os registos centralizados de contas bancárias poderiam ser complementados por dados financeiros sobre contas de investimento dos gestores de ativos no mercado de capitais, sabendo-se que estas operações estão entre as formas modernas de branqueamento de capitais e de ocultação de produtos financeiros de origem criminosa. Além disso, o CESE insta a Comissão a analisar a possibilidade de estabelecer uma conexão entre os dados obtidos em conformidade com a 5.^a DABC ⁽³⁾, a proposta de diretiva em análise e a 4.^a Diretiva relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (4.^a DCA) ⁽⁴⁾, no que diz respeito, relativamente a esta última, exclusivamente à documentação de infrações penais graves e com o objetivo único de registar as disparidades verificadas nos dados recolhidos durante as investigações e na informação gerida.

1.8. O CESE recomenda que os elementos técnicos da regulamentação a que se refere o artigo 17.º sejam completados por disposições processuais que remetam para a regulamentação europeia em matéria de cooperação judiciária e de intercâmbio de informações financeiras com Estados terceiros.

1.9. O CESE insta a Comissão a rever as definições de «informações de natureza policial» e de «infrações penais graves» constantes do artigo 2.º, alíneas f) e l), respetivamente, a fim de garantir a clareza, a previsibilidade e a proporcionalidade das regras que estabelecem os mecanismos de acesso aos dados financeiros de cidadãos da União.

1.10. O CESE exorta ainda a Comissão a regulamentar a finalidade do acesso aos dados contidos nos registos nacionais centralizados de contas bancárias, limitando-o, no domínio da prevenção, às infrações penais que afetam a segurança coletiva e individual dos cidadãos europeus, nomeadamente o terrorismo e o tráfico de seres humanos e de estupefacientes, e alargando-o a todas as infrações penais graves quando se trata da deteção de determinadas infrações penais e da respetiva investigação e repressão penal ou da recuperação de bens de origem criminosa.

2. Contexto do parecer

2.1. Os grupos criminosos, incluindo os terroristas, operam em diferentes Estados-Membros, e os seus bens, incluindo as contas bancárias, estão habitualmente situados em diferentes países da União ou fora dela. Utilizam tecnologias modernas que lhes permitem transferir dinheiro entre várias contas bancárias e entre moedas diferentes numa questão de horas.

2.2. O CESE nota que a ação ao nível da União pretende criar valor acrescentado, proporcionando uma abordagem harmonizada que reforce a cooperação nacional e transnacional em investigações financeiras sobre infrações penais graves e terrorismo. Além disso, uma ação ao nível da União contribuirá para adotar disposições harmonizadas, nomeadamente em matéria de proteção de dados, que os Estados-Membros, legislando de forma independente, dificilmente poderiam alcançar.

2.3. A 5.^a Diretiva Antibransqueamento de Capitais (DABC) ⁽⁵⁾ cria registos nacionais centralizados de contas bancárias que reforçam a capacidade de tratamento e a eficácia das Unidades de Informação Financeira, mas, para aumentar a eficácia da investigação e da ação penal, as autoridades judiciais competentes devem ter um acesso mais rápido às informações financeiras. Para tal é necessário complementar o quadro regulamentar das Unidades de Informação Financeira, estabelecido nos termos do artigo 114.º, com um instrumento jurídico criado com base no artigo 87.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2.4. Por conseguinte, as autoridades competentes terão acesso direto aos registos nacionais centralizados de contas bancárias, o que facilita o trabalho das autoridades judiciais, tributárias e anticorrupção, dotadas de poderes de investigação ao abrigo do direito nacional. Estas autoridades incluem igualmente os serviços de recuperação de bens responsáveis pela localização e identificação de bens de origem criminosa com vista ao seu possível congelamento e confisco, para garantir que os criminosos ficam privados dos seus lucros.

2.5. A Comissão delimita o âmbito de aplicação da sua proposta à investigação de ações criminosas e à sua repressão através de mecanismos de cooperação judiciária e faz referência ao artigo 2.º, alínea l), e ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/794 relativo à Europol ⁽⁶⁾, no que diz respeito à definição de infrações penais graves. A este respeito, o CESE considera necessário delimitar de forma mais precisa a enumeração das infrações penais às quais este mecanismo pode ser aplicado.

⁽³⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽⁴⁾ Diretiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de maio de 2016, que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade (JO L 146 de 3.6.2016, p. 8).

⁽⁵⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽⁶⁾ Ver nota de rodapé 2.

2.6. Além disso, o acesso aos registos nacionais centralizados de contas bancárias é também facultado aos procuradores europeus, nas condições estabelecidas no Regulamento (UE) 2017/1939 ⁽⁷⁾, o que resultará num reforço da capacidade de investigação de fraudes lesivas dos interesses financeiros da União Europeia.

3. Observações na generalidade

3.1. O CESE reconhece a importância da existência de mecanismos de cooperação entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e congratula-se com a iniciativa da Comissão de criar mecanismos que permitem um acesso mais rápido e mais direto das autoridades competentes dos Estados-Membros aos dados financeiros na posse de um outro Estado-Membro.

3.2. A proposta de diretiva é um instrumento que visa reforçar a capacidade de investigação e repressão da criminalidade em toda a União Europeia, assegurando às autoridades competentes dos Estados-Membros um acesso mais direto a dados financeiros, com vista à localização de bens de origem criminosa e à identificação de padrões de infrações penais.

3.3. Na sua proposta de diretiva, a Comissão deveria estabelecer um equilíbrio mais adequado entre os direitos fundamentais dos indivíduos, consignados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e a necessidade de uma aplicação mais eficaz da lei em matéria de combate e repressão da criminalidade.

3.4. Assim, o direito à proteção da vida privada só deve ser limitado se for proporcional ao interesse público de garantir um clima de segurança e justiça no território da União Europeia.

3.5. Para alcançar o equilíbrio entre o acesso aos dados financeiros dos cidadãos europeus e o *princípio da necessidade de conhecimento*, a diretiva deverá restringir-se à deteção e repressão de infrações penais e, por princípio, abdicar de perseguir fins preventivos demasiado genéricos, sendo este o contexto em que se insere a recomendação de aplicação do *princípio do caso devidamente justificado*.

3.6. O acesso a dados financeiros deve ser facultado apenas às autoridades com competência para investigar e sancionar infrações penais e aos gabinetes de recuperação de bens, em casos devidamente justificados, a fim de evitar a posse de metadados por entidades nacionais ou europeias que não dispõem de poderes próprios de deteção e investigação.

3.7. Os registos centralizados de contas bancárias poderiam ser complementados por dados financeiros sobre contas de investimento dos gestores de ativos no mercado de capitais, sabendo-se que estas operações estão entre as formas modernas de branqueamento de capitais e de ocultação de produtos financeiros de origem criminosa.

3.8. A proposta de diretiva também deve ser complementada por disposições processuais que remetam para outra legislação europeia sobre cooperação judiciária e troca de informações financeiras com Estados terceiros, a fim de respeitar dois imperativos: por um lado, estabelecer regras jurídicas aplicáveis a processos judiciais para a recolha de provas válidas quando envolvidos outros instrumentos legislativos em complementaridade, e, por outro, assegurar mais eficazmente a realização dos objetivos de política pública enunciados na exposição de motivos e na análise *ex post* efetuada pela Comissão.

3.9. O CESE toma nota e congratula-se com o facto de a proposta de diretiva da Comissão prever disposições muito claras sobre a proteção dos direitos fundamentais, mas constata que as mesmas se limitam à proteção dos dados pessoais transmitidos no âmbito do mecanismo criado e para o acesso aos registos centralizados de contas bancárias, e não abrangem a regulamentação específica de proteção dos direitos fundamentais à vida privada nem asseguram garantias processuais quanto à limitação desses direitos.

4. Observações na especialidade e recomendações

4.1. Para assegurar, quando da aplicação dos instrumentos de cooperação previstos na proposta de diretiva em análise, que a restrição dos direitos fundamentais à proteção da vida privada é legítima e proporcional, há que suprimir a finalidade de prevenção da definição de informações financeiras constante do artigo 2.º, alínea e), sem prejuízo da definição constante da 5.ª DABC ⁽⁸⁾, que permanece inalterada no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da proposta de diretiva em apreço. Deste modo, são eliminados os riscos de incumprimento das disposições sobre direitos fundamentais do TFUE.

⁽⁷⁾ Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

⁽⁸⁾ Ver nota de rodapé 1.

4.2. Da análise da definição de infrações penais graves, constante do artigo 2.º, alínea l), que remete para o anexo 1 do Regulamento (UE) 2016/794 relativo à Europol⁽⁹⁾, a qual se integra no espírito da proposta de diretiva e da regulamentação do acesso para efeitos de prevenção de infrações penais graves, resulta que o acesso é desproporcional ao objetivo geral. Por exemplo, poder-se-ia autorizar o acesso a dados financeiros dos cidadãos para prevenir crimes rodoviários com vítimas mortais ou crimes de racismo, xenofobia ou chantagem.

4.3. O CESE recomenda que a definição constante do artigo 2.º, alínea l), passe a ter a seguinte redação: «*Infrações penais graves*», as formas de criminalidade ligadas ao terrorismo, ao crime organizado, ao tráfico de estupefacientes, ao tráfico de seres humanos, à corrupção, ao branqueamento de capitais, aos crimes associados a material nuclear e radioativo, à introdução clandestina de imigrantes, ao tráfico de órgãos e tecidos humanos, ao rapto, ao sequestro e à tomada de reféns, ao roubo e furto qualificado, ao tráfico de bens culturais, incluindo antiguidades e obras de arte, aos crimes contra os interesses financeiros da União, ao abuso de informação privilegiada e manipulação do mercado financeiro, à extorsão de proteção e extorsão, à contrafação e piratagem de produtos, à falsificação de moeda e de meios de pagamento, ao tráfico de armas, munições e explosivos, aos crimes contra o ambiente, incluindo a poluição por navios, ao abuso e exploração sexual, incluindo material relacionado com o abuso sexual de crianças e aliciamento de crianças para fins sexuais, ao genocídio, aos crimes contra a humanidade e aos crimes de guerra.

4.4. Na mesma ordem de ideias, a fim de clarificar a regulamentação e assegurar a sua coerência com os objetivos de política pública declarados, o acesso aos registos nacionais centralizados de contas bancárias deve ser facultado exclusivamente para efeitos de prevenção de crimes de terrorismo e de tráfico de estupefacientes ou de seres humanos, e para fins de identificação, investigação, repressão, sanção e recuperação de perdas e danos, tanto no que se refere às infrações penais graves acima referidas como a todas as outras infrações penais, tal como definidas na proposta de diretiva em análise.

4.5. Ao artigo 5.º da proposta de diretiva deve ser aditado um novo n.º 3, estabelecendo garantias de proporcionalidade e de legitimidade do acesso, pelas autoridades de aplicação da lei, a dados pessoais (incluindo dados financeiros). Nesse sentido, é necessário introduzir no n.º 3 a obrigação de examinar os pedidos de acesso, caso a caso, com base no *princípio do caso devidamente justificado*, de modo que — na medida em que esses elementos constituam posteriormente elementos de prova em processos judiciais — o acesso aos dados respeite as condições de legalidade no que respeita à obtenção e utilização dos elementos de prova, bem como os direitos e as liberdades fundamentais, incluindo no quadro de um processo justo, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), em Estrasburgo, e que possam ser utilizados com êxito na repressão de infrações cometidas por instâncias nacionais.

4.6. Nesse sentido, não é suficiente facultar o acesso a dados financeiros de pessoas singulares sob reserva das garantias nacionais previstas nos artigos 7.º e 8.º da proposta de diretiva, uma vez que estes dados são também acessíveis a estruturas que não dispõem de poderes de investigação próprios, como a Europol, que é referido no artigo 10.º.

4.7. O artigo 7.º, n.º 1, deve estar relacionado com as observações *supra*, no que respeita ao artigo 4.º, n.º 4.1, relativo ao artigo 2.º, alínea e), da proposta de diretiva. O CESE propõe alterar o texto do artigo 7.º, n.º 1, como segue: «[...] sejam necessárias [...] para fins de prevenção **de crimes de terrorismo, de tráfico de seres humanos e de estupefacientes, e de deteção, investigação ou repressão destas e de outras infrações penais graves**». Por uma questão de coerência e simetria, propõe-se efetuar a mesma alteração ao artigo 7.º, n.º 2.

4.8. O CESE saúda o facto de a proposta de diretiva, no artigo 9.º, n.º 4, estabelecer que, em caso de avaria da rede FIU.net, as alternativas de transmissão de dados devem satisfazer as mesmas condições de segurança que as da rede FIU.net. Por conseguinte, o CESE considera que os mecanismos alternativos de transmissão de dados financeiros também devem ser suscetíveis de apresentação sob a forma de documento escrito, em condições que permitam verificar a autenticidade do mesmo, como no caso da rede FIU.net.

4.9. No que diz respeito ao artigo 10.º, que dispõe sobre o acesso da Europol e das autoridades competentes referidas no artigo 3.º, o CESE solicita que este direito seja estabelecido ao abrigo dos poderes de investigação próprios da Europol e com as garantias necessárias no que se refere à análise de metadados.

Bruxelas, 12 de julho de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER

⁽⁹⁾ Ver nota de rodapé 2.