

PARECER N.º 29/2017

I. Pedido

O Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, a Proposta de Lei n.º 71/XIII/2.^a (GOV), a qual aprova o Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE, publicado em Anexo ao diploma) e transpõe o capítulo III da Diretiva (UE) n.º 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.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015 de 24 de agosto – Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPDP) –, e o parecer é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se aos aspetos relativos à protecção de dados pessoais.

II. Apreciação

A transposição para a ordem jurídica interna do disposto nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva (UE) n.º 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015¹, pressupõe a criação de uma base de dados para a conservação das informações suficientes, exatas e atuais sobre os beneficiários efetivos das pessoas coletivas e dos fundos fiduciários, bem como dos centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica com uma estrutura ou funções similares.

Este é, desde logo, o aspeto mais relevante do diploma, sem prejuízo da existência de outras normas incidentes sobre pessoas singulares: com efeito, a finalidade e o alcance daquela base de dados consiste precisamente em permitir identificar todas as pessoas singulares que detêm a propriedade ou o controlo de uma pessoa coletiva, sendo que a Diretiva deixava já

¹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=PT>

claro que o conhecimento de uma percentagem de ações ou de participação no capital pode não permitir automaticamente conhecer o beneficiário efetivo, embora essa percentagem deva constituir um dos fatores indiciários a ter em conta; assim, compete aos Estados-Membros poder decidir que uma percentagem mais baixa pode indiciar propriedade ou controlo (assim aumentando o leque de pessoas singulares a identificar para efeitos de inscrição no Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE).

Deste modo, e além da criação do Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo, o Governo propõe um vasto conjunto de alterações legislativas que considera “indispensáveis para assegurar a coerência interna e a funcionalidade do sistema jurídico”, a saber:

- a) Ao Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho;
- b) Ao Código do Registo Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro;
- c) Ao Decreto-Lei n.º 352-A/88, de 3 de outubro, que disciplina a constituição e o funcionamento de sociedades ou sucursais de trust off-shore na Zona Franca da Madeira;
- d) Ao Decreto-Lei n.º 149/94, de 25 de maio, que regulamenta o registo dos instrumentos de gestão fiduciária (trust);
- e) Ao Código do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 207/95, de 14 de agosto;
- f) Ao Decreto-Lei n.º 129/98, de 13 de maio, que estabelece o regime jurídico do Registo Nacional de Pessoas Coletivas;
- g) Ao Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro;
- h) Ao Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, que cria a Informação Empresarial Simplificada;
- i) Ao Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças;
- j) Ao Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, que aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT);
- k) Ao Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Justiça;



- l) Ao Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho, que aprova a orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.;
- m) Ao Decreto-Lei n.º 14/2013, de 28 de janeiro, que procede à sistematização e harmonização da legislação referente ao Número de Identificação Fiscal.

Contudo, e do ponto de vista da proteção de dados pessoais, nem todas estas alterações assumem idêntica relevância, e as que a revestem vão no sentido do reforço de princípios já consagrados no Código das Sociedades Comerciais e no Código do Registo Comercial, sobretudo insistindo na atualização e exatidão dos elementos relativos às posições societárias das pessoas singulares, quer por si mesmas, enquanto sócias, quer no seu papel de representação de pessoas coletivas com participação social.

Isto mesmo decorre, em especial, das disposições sobre documentos que formalizem a constituição de sociedades comerciais, os quais devem conter “a identificação das pessoas singulares que detêm, ainda que de forma indireta ou através de terceiro, a propriedade das participações sociais ou, por qualquer outra forma, o controlo efetivo da sociedade”.

Neste sentido, o artigo 4.º do diploma em apreço vem consagrar, a propósito dos elementos a constar no RCBE, a obrigação (para as sociedades comerciais) de manter um registo atualizado dos elementos de identificação dos sócios, com discriminação das respetivas participações sociais; das pessoas singulares que detêm, ainda que de forma indireta ou através de terceiro, a propriedade das participações sociais; e ainda de quem, por qualquer forma, detenha o respetivo controlo efetivo.

Esta informação “deve ser suficiente, exata e atual, bem como comunicada às entidades competentes nos termos da lei”, acrescentando que deve ser recolhida a informação do representante fiscal das pessoas mencionadas, quando exista.

Já no artigo 5.º, verifica-se que a obrigação de informação, por parte dos sócios, é igualmente estabelecida, uma vez que “os sócios são obrigados a informar a sociedade de qualquer alteração dos elementos de identificação previstos naquele artigo, no prazo de 15 dias a contar da data da mesma”. Em todo o caso, a sociedade pode notificar o sócio para, no prazo máximo de 10 dias, proceder à atualização dos seus elementos de identificação. A sanção prevista para o incumprimento injustificado do dever de informação pelo sócio, após a notificação feita pela sociedade, permite a amortização das respetivas participações sociais,



nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, designadamente nos seus artigos 232.º e 347.º.

No mesmo sentido, passa a ser obrigatória a identificação das pessoas singulares que detêm a propriedade e o controlo de pessoas coletivas e de centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica.

Estas disposições, de um modo geral, não contendem *prima facie* com o disposto na LPDP, respeitando as condições de legitimidade do tratamento dos dados previstas nos seus artigos 5.º e seguintes. Com efeito, trata-se antes de um reforço da exatidão e atualidade das informações constantes, à partida, no próprio contrato de sociedade.

Todavia, há alterações que suscitam sérias reservas na perspetiva da proteção dos dados pessoais e da reserva da vida privada. Vejamos.

1. Alterações a outros diplomas legais

Desde logo, assinalam-se as alterações ao Código de Registo Predial e ao Código do Notariado, ambas de idêntico teor, introduzidas pelos artigos 8.º e 12.º da Proposta, no sentido de prever uma descrição extensiva da forma de pagamento dos atos sujeitos a registo (*v.g.*, compra e venda de imóveis), as quais vêm alargar de forma significativa o universo de dados pessoais tratados, em particular quando se trata de pagamento através da realização de uma transferência de fundos, pois neste caso passa a exigir-se a identificação da conta do ordenante e da conta do beneficiário, mediante a menção dos respetivos números e prestadores de serviços de pagamento; quando o ordenante ou o beneficiário não realize a transferência por intermédio de uma conta de pagamento, os dados são tratados mediante a menção do identificador único da transação ou do número do instrumento de pagamento utilizado e do respetivo emitente.

Estas alterações não parecem corresponder à transposição de alguma norma da Diretiva (UE) 2015/849, e seguramente não decorrem do disposto no capítulo III da Diretiva, que é o objeto principal desta Proposta, não se encontrando qualquer explicação para a sua previsão na exposição de motivos que acompanha a Proposta.

Repare-se que os dados pessoais que aqui se pretendem ver inscritos na escritura pública ou em outro documento são diferentes do que os que vêm abrangidos pelo dever de



comunicação de informação relativa às transações em que intervenham as agências imobiliárias a que se refere o artigo 34.º da Lei n.º 25/2008, apresentando um nível mais detalhado de informação sobre o pagamento do preço, revelando com isso não apenas os rendimentos das pessoas envolvidas, como também expondo eventuais relações pessoais que liguem os diferentes intervenientes no processo de pagamento.

Sendo certo que em causa estão, pois, dados pessoais sensíveis, no sentido definido no n.º 3 do artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no n.º 1 do artigo 7.º da LPDP, é imprescindível avaliar a proporcionalidade desta previsão legislativa assim proposta, na medida em que ela consubstancia uma restrição aos direitos fundamentais à reserva da vida privada e à proteção reforçada dos dados pessoais de todas as pessoas que realizem toda e qualquer transação onerosa de bens sujeita a registo (n.º 1 do artigo 26.º e n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 35.º da CRP). Repare-se que tais dados são recolhidos e registados em escritura pública ou documento notarial equivalente, o que significa que passarão a constar de um documento público, de acesso livre.

Admitindo, o que na Proposta não é explicitado, que tal previsão legal tenha em vista a prevenção e o combate do branqueamento de capitais ou do financiamento do terrorismo, por ser essa a finalidade da Diretiva que aqui se pretende transpor, não pode deixar de se considerar desnecessário e excessivo este tratamento de dados pessoais, por abranger todo e qualquer cidadão que participe na compra e venda de um imóvel, independentemente do valor do imóvel, com a consequência de que a informação relativa aos intervenientes na operação bancária que suporta o pagamento do preço (*v.g.*, n.º de conta de quem transfere o dinheiro, n.º de conta para onde é transferida), e que podem não coincidir com as partes no contrato, passam a constar de um documento público.

A inscrição destes dados pessoais no documento público de escritura, com o impacto que tem na vida privada, sem que o universo de atos ou pessoas abrangidas esteja delimitado por um qualquer critério indiciador de um especial ou mais elevado risco de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo traduz-se, pois, numa restrição dos direitos fundamentais dos cidadãos que, embora adequada à finalidade presumivelmente visada, não parece ser a única via possível de a atingir e implica objetivamente uma exposição excessiva na vida privada dos mesmos.

Porventura, estas alterações introduzidas pelos artigos 8.º e 12.º da Proposta poderiam justificar-se, e ter-se como proporcionais, se estivessem limitadas aos beneficiários efetivos a que se reporta o capítulo III da Diretiva 2015/849, mas tal não decorre do texto da Proposta, nem parece ser essa a *ratio* da norma.

2. Regime Jurídico do Registo Central de Beneficiários Efetivos

No tocante ao *Regime Jurídico do Registo Central de Beneficiários Efetivos*, as linhas orientadoras passam, em primeiro lugar, pela criação de uma base de dados própria, “com a possibilidade de interligação a outras bases de dados da Administração Pública e com atualização automática de informação respeitante às entidades sujeitas a registo, com vista a assegurar a coerência da informação referente a estas entidades”. Para o efeito, é estruturado um registo com base declarativa, o qual assenta na responsabilização das entidades declarantes pela informação sujeita a registo.

O responsável por esta base de dados, nos termos e para os efeitos de aplicação da LPDP, é o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P., como resulta dos artigos 2.º e 29.º do Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo. As condições do tratamento, tanto em sede de qualidade e condições de legitimidade (nos conceitos resultantes dos artigos 5.º e 7.º da LPDP), como de segurança e confidencialidade do tratamento (à luz dos artigos 14.º e seguintes da LPDP) são incumbência do responsável, que deve pôr em prática as medidas técnicas e organizativas adequadas à proteção dos dados pessoais tratados, o que está aliás consagrado no artigo 29.º, n.º 3, da Proposta de Lei.

Assim, a par de estatuir que compete ao IRN, I. P., assegurar o direito de informação e de acesso aos dados pelos respetivos titulares, bem como velar pela legalidade da consulta e da comunicação da informação, aquela norma prevê que o IRN, I. P., deve adotar as medidas de segurança referidas no n.º 1 do artigo 15.º da LPDP, designadamente conferindo à base de dados do RCBE garantias de segurança necessárias a impedir a consulta, a modificação, a supressão, o acrescentamento ou a comunicação de dados por quem não esteja legalmente habilitado.



De entre as várias disposições deste Regime Jurídico, destacar-se-ão em seguida aquelas que suscitam maiores dúvidas à CNPD na perspetiva da tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.

2.1. Quanto aos tratamentos aqui previstos, e conforme resulta do disposto nos artigos 8.º, 9.º e 11.º do Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo, o conjunto de dados pessoais tratado a partir da declaração do beneficiário efetivo é muito vasto, contemplando dados de identificação detalhados, não só dos beneficiários efetivos, como inclusivamente dos declarantes. Veja-se, desde logo, o elenco de dados obrigatórios no conteúdo da declaração (considerada “informação relevante”): entidade sujeita ao RCBE; no caso de sociedades comerciais, a identificação dos titulares do capital social, com discriminação das respetivas participações sociais; identificação dos gerentes, administradores ou de quem exerça a gestão ou a administração da entidade sujeita ao RCBE; beneficiários efetivos; declarante (a declaração pode ser feita por advogados, notários e solicitadores, cujos poderes de representação se presumem, ou ainda por contabilistas certificados, em decorrência da declaração de início de atividade ou quando estiver associada ao cumprimento da obrigação de entrega da Informação Empresarial Simplificada, conforme resulta do artigo 7.º).

Para além da “informação relevante” (que inclui sempre as circunstâncias indiciadoras da qualidade de beneficiário e do interesse económico detido), o artigo 9.º do Regime Jurídico em análise vem enunciar, em concreto, quais os dados recolhidos na declaração do beneficiário efetivo, no que toca às pessoas singulares: nome completo; data de nascimento; naturalidade; nacionalidade ou nacionalidades; morada completa de residência permanente, incluindo o país; dados do documento de identificação; NIF, quando aplicável, e, tratando-se de cidadão estrangeiro, NIF emitido pelas autoridades competentes do Estado, ou dos Estados, da sua nacionalidade, ou número equivalente; endereço eletrónico de contacto, quando exista. Relativamente ao declarante, os dados recolhidos são o nome, a morada completa de residência permanente ou do domicílio profissional, incluindo o país, os dados do documento de identificação ou da cédula profissional, o NIF, quando aplicável, a qualidade em que atua, e o endereço eletrónico de contacto, quando exista.

De notar ainda que, sempre que a pessoa ou as pessoas indicadas como beneficiários efetivos sejam não residentes em Portugal, deve adicionalmente ser identificado o seu

representante fiscal, caso exista, com o nome, a morada completa e o NIF. Acresce que a informação sobre as circunstâncias indiciadoras da qualidade de beneficiário efetivo e o interesse detido deve incluir a respetiva fonte, mediante a indicação da base de dados da Administração Pública, designadamente, a do registo comercial ou, quando tal não seja possível, por junção de documento bastante.

A este propósito assinala-se não ser evidente o que são *os dados do documento de identificação*; mesmo admitindo estar em causa o documento de identificação civil, reporta-se a norma aos dados que são visíveis no cartão de cidadão (o que abrangeria, por exemplo, o n.º de Utente do SNS ou da Segurança Social) ou ainda à filiação que consta do Bilhete de Identidade? Pela evidente irrelevância de parte desta informação, recomenda-se que as subalíneas ou incisos *vi)* da alínea b) e *iii)* da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º sejam densificadas.

2.2. De referir também o disposto no n.º 4 do artigo 8.º, o qual prevê que a informação relativa à entidade sujeita ao RCBE possa, sempre que possível e quando estiverem reunidas as condições técnicas, ser *validada por recurso às bases de dados da Administração Pública, prefigurando uma interconexão de dados*, nos termos previstos no artigo 9.º da LPDP.

Note-se, contudo, que a interconexão de dados é um tratamento de dados pessoais que carece sempre de autorização da CNPD, salvo se estiver autorizada por diploma legal (cf. a alínea c) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 28.º da LPDP), o que só ocorrerá se a normal legal que prevê a interconexão especificar que categorias de dados e que bases de dados podem ser objeto de interconexão. Normas abertas como a que este n.º 4 do artigo 8.º constitui não servem para fundamentar este tratamento de dados autónomo, por não cumprirem o grau de densidade normativa exigido constitucionalmente para a compressão de direitos, liberdade e garantias e que vem explicitado no artigo 30.º da LPDP.

O mesmo se diga a respeito do n.º 2 do artigo 15.º do referido Regime. Se esta disposição pretende servir de norma legal reguladora do tratamento de dados aí genericamente afluído, tem de ser densificada. Com efeito, a simples afirmação de que a atualização da informação constante do RCBE se fará, sempre que possível, *mediante comunicação automática a partir das bases de dados da Administração Pública*, sem identificação das bases de dados que podem constituir a fonte de alimentação daquele Registo não cumpre os requisitos do artigo 30.º da LPDP. A troca de informações entre a Administração Pública é um instrumento de



agilização e desburocratização importante, mas, sempre que envolve dados pessoais, tem de respeitar o quadro jurídico aplicável nessa matéria, e portanto não pode ignorar as exigências da LPDP.

Assim, sob pena de a verificação da informação para efeitos d sua validade e a comunicação automática depender de autorização prévia da CNPD, recomenda-se a explicitação nestas normas pelo menos das bases de dados da Administração Pública em causa e das categorias de dados que cada uma delas pode transmitir ao RCBE por via de um procedimento automático de transmissão de informação.

2.3. O artigo 19.º suscita duas observações.

A primeira prende-se com a terminologia adotada na epígrafe e no texto do artigo: a expressão “ingresso” da informação não será do ponto de vista técnico a mais adequada, sugerindo-se a sua substituição por *inscrição*, se não se quiser, para evitar repetições, utilizar o conceito de registo.

A segunda observação, *rectius*, perplexidade, tem já cariz substantivo. Não pode deixar de se estranhar que um diploma legal que prevê um novo sistema de informação e diversas (não especificadas) comunicações de dados pessoais por via eletrónica, algumas das quais automáticas, sem definir regras mínimas quanto à regulação de tais comunicações, remeta o enquadramento jurídico do mesmo para uma deliberação do responsável pelo sistema de informação. Na verdade, a remissão para deliberação do conselho diretivo do IRN, I.P., da definição dos atos e dos procedimentos tendentes ao registo dos dados pessoais no RCBE e à disponibilização dos mesmos a terceiros degrada matéria que devia, nos traços de regime, ser objeto de normaçoão legal, remetendo-a, nem sequer para um regulamento administrativo do Governo, mas para um regulamento administrativo do responsável pelo tratamento. E, repare-se, sem que ao menos se preveja a intervenção da CNPD a título prévio e vinculativo.

A este propósito a CNPD recorda que o regime jurídico dos tratamentos de dados pessoais, que abrange as diferentes operações sobre dados pessoais, deve ser objeto de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei autorizado, com consulta prévia da CNPD. Sempre que os diplomas legais que prevejam tratamentos de dados pessoais não esgotem a sua regulação e remetam a definição de aspetos do regime para outros instrumentos jurídicos, é



imprescindível sujeitar tais instrumentos a controlo prévio da CNPD, sobre pena de se defraudar, por esta via, o disposto no n.º 2 do artigo 22.º da LPDP e a função que esta entidade tem por determinação do Direito nacional e do Direito europeu.

Sempre que os diferentes instrumentos jurídicos não se limitem a especificar ou desenvolve o regime legal, mas venham colmatar as lacunas legais na regulação dos tratamentos de dados, a única forma de cumprir a LPDP é prever, na lei, que a intervenção da CNPD assume natureza jurídica vinculativa – seja por via de autorização, seja por via de parecer vinculativo.

Em síntese, a CNPD recomenda a densificação no artigo 19.º do regime de comunicação e inscrição de dados pessoais no RCBE; não sendo essa a opção legislativa, que a matéria seja objeto de regulamentação governamental, sujeita a parecer prévio da CNPD. Caso se mantenha a solução gizada no n.º 3 do artigo 19.º, deve fazer-se depender a regulamentação do IRN de parecer prévio vinculativo da CNPD.

2.4. Atente-se agora no regime de acesso à informação, previsto nos artigos 20.º a 23.º, e cujos termos são previstos no artigo 31.º.

Aí se consagram diversos níveis de acesso: um nível de acesso público aos elementos essenciais respeitantes aos beneficiários efetivos, opção que o legislador faz assentar em duas vertentes: *promove uma maior transparência e, simultaneamente, assegura a cabal execução das obrigações fixadas na Diretiva (UE) n.º 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, no que tange à garantia de acesso de qualquer interessado a um conjunto fundamental de dado, sem a necessidade de densificação do conceito de «interesse legítimo»*; em seguida, prevê-se um nível de acesso intermédio, considerado *suficiente e adequado para as entidades obrigadas, enquanto ferramenta auxiliar para o cumprimento dos respetivos deveres legais no âmbito da prevenção e do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo*; e em terceiro lugar, circunscreve-se o nível de acesso máximo à informação constante do registo às autoridades de supervisão, de fiscalização e de investigação criminal. Neste caso, prevê-se que as autoridades judiciais, policiais e setoriais relevantes, bem como a AT, possam aceder a toda a informação constante do RCBE, incluindo aos dados de auditoria, no âmbito das respetivas atribuições legais em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.



Considerando cada um dos níveis, começa-se pela solução encontrada no artigo 20.º do Regime Jurídico do RCBE.

a. Informação Pública – artigo 20.º

A opção legislativa vertida no artigo 20.º de tornar pública, na Internet, a informação relativa aos beneficiários efetivos, ultrapassa em muito o equilíbrio gizado pelo legislador europeu entre o interesse público de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais.

Efetivamente, não se alcança como pode a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo fundamentar a publicação na Internet do nome, mês e ano de nascimento, nacionalidade, país de residência dos beneficiários efetivos e o interesse económico por eles detido – não se afigurando por isso sequer adequada a sua disponibilização *on-line*, quando todas as entidades que têm por lei a função de garantir aquelas finalidades já acedem à informação. Mas mesmo que se tivesse esta opção por adequada, numa lógica de permitir um controlo democrático da atividade privada em face de interesses públicos especialmente relevantes, não se alcança onde possa estar a imprescindibilidade da restrição dos direitos fundamentais que a mesma sempre implicará.

Repare-se que a disponibilização desta informação em rede aberta e de acesso não restrito importa não apenas a exposição destes dados pessoais para além fronteiras, portanto, para todo o mundo, mas sobretudo para todo o sempre, já que essa disponibilização implica a perpetuação da informação, bem como a sua reprodução e o cruzamento infinitos.

Aliás, nem se entende como se pretende garantir que por via do cancelamento do registo os dados deixem de ser públicos, como se afirma no n.º 5 do artigo 34.º do Regime Jurídico do RCBE, quando os mesmos foram difundidos ilimitadamente na Internet.

Restringe-se, pois, por esta via os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e pela proteção de dados pessoais consagrados no n.º 1 do artigo 26.º e 35.º da CRP e os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Precisamente por isso, o legislador europeu, ponderando devidamente os diferentes direitos e interesses em presença, limitou a disponibilização da informação a terceiros aos casos em que seja invocado e demonstrado um interesse legítimo no acesso – cf. alínea c) do n.º 5 do

artigo 30.º da Diretiva que agora se transpõe – impondo a observância das regras aplicáveis em matéria de proteção de dados. E esse interesse tem de ser relativo ao branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, como se indica no considerando (14) da Diretiva.

Repare-se, pois, que as razões de transparência que se invoca na exposição de motivos estão plenamente garantidas com a solução consagrada na Diretiva. É verdade que no considerando 15 se reconhece a possibilidade de o direito nacional reconhecer um acesso mais amplo, mas não se afigura que isso signifique abrir estes dados pessoais sensíveis a qualquer um, independentemente do interesse que se vise alcançar com esse acesso. Aliás, esse considerando (15) parece admitir o alargamento do acesso por ponderação de outros interesses que não os estritamente relacionados com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Acresce que, de outro modo, não será possível dar cumprimento à ressalva consagrada no artigo 23.º e que a Diretiva prevê também: a limitação do acesso à informação sobre o beneficiário efetivo quando haja risco de fraude, rapto, extorsão, etc. É evidente, como de resto decorre da referência à necessidade de uma avaliação casuística do risco, que estas situações não são constantes; ou seja, poderá haver situações em que tal risco surja com o decurso do tempo (e não logo no momento da inscrição da informação no RCBE) – ficando por explicar como se consegue assegurar este resultado se os dados pessoais forem logo publicados na Internet.

Atento o impacto que a publicação *on-line* desta informação pode ter na vida das pessoas, a CNPD não pode deixar de considerar que tal solução é desnecessária e excessiva, ultrapassando claramente a medida do necessário em termos de restrição dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e pela proteção de dados pessoais para acautelar as finalidades visadas, estando por isso em clara violação do n.º 2 do artigo 18.º da CRP, bem como do n.º 1 do artigo 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A CNPD recomenda, por isso, a consagração no artigo 20.º de uma solução similar à prevista na alínea c) do n.º 5 do artigo 30.º da Diretiva, em face da inconstitucionalidade da solução atualmente proposta.



b. Acesso pelas autoridades competentes – artigo 22.º

Reconhece-se no artigo 22.º às autoridades públicas que têm por função prevenir e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo o acesso aos dados constantes do RCBE.

Importa, no entanto, notar que este acesso tem de ser regulado, em termos de o limitar aos casos em que efetivamente haja um motivo para aceder à informação, no âmbito de uma concreta investigação ou por referência a outro critério delimitador objetivável.

É imprescindível também que seja claramente definido, porventura não neste diploma, mas noutro instrumento jurídico, quem dentro da organização de cada uma das autoridades públicas pode aceder a esta informação, para que sejam adotadas medidas de segurança capazes de garantir o respeito por esses perfis de acesso, como parece impor o n.º 3 do artigo 29.º. No caso da Autoridade Tributária e Aduaneira, por exemplo, o princípio da proporcionalidade obriga a delimitar o conjunto de trabalhadores e as empresas subcontratadas (e quem, dentro destas) habilitados a aceder aos dados pessoais.

Alerta-se ainda para duas incongruências na redação deste artigo, uma das quais também patente no artigo 31.º (epígrafe e texto do artigo): por um lado, o n.º 2 repete o poder de acesso ao RCBE já reconhecido no n.º 1; por outro lado, a interconexão de dados e o acesso a dados são, enquanto operações sobre dados pessoais, tratamentos de dados pessoais, não sendo por isso rigoroso, concetualmente, enumerar-se o tratamento de dados pessoais ao lado daquelas operações (cf. alínea b) do artigo 3.º da LPDP) – melhor será referir registo, conservação e interconexão de dados.

2.5. No que toca ao artigo 29.º do Regime Jurídico do RCBE, importa ainda notar que não se alcança a referência na parte final do n.º 1 à responsabilidade dos trabalhadores dos registos. É evidente que o IRN, I.P., é o responsável pelo tratamento de dados que o RCBE constitui (merecendo correção a fórmula “tratamento da base de dados”, que também consta da epígrafe, a qual não é juridicamente rigorosa), nos termos da alínea d) do artigo 3.º da LPDP.

É ainda evidente que os trabalhadores dos registos são responsáveis nos termos gerais do Direito pelos atos que pratiquem, também no contexto da inscrição, acesso ou comunicação



de dados pessoais, designadamente no plano disciplinar, civil ou criminal. Mas isso não significa que sejam responsáveis pelos tratamentos de dados pessoais, razão por que esta ressalva se afigura despicienda e confusa.

III. Conclusão

1. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que as alterações ao Código de Registo Predial e ao Código do Notariado, e que não vêm previstas na Diretiva agora transposta, no sentido de inscrição da informação pessoal relativa à forma de pagamento de todos os atos sujeitos a registo praticados por qualquer cidadão (*v.g.*, escritura pública de compra e venda de imóvel), constituem uma restrição dos direitos fundamentais dos cidadãos à reserva da vida privada e à proteção dos dados pessoais que não parece ser a única via possível de prevenir ou combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, e implica objetivamente uma exposição excessiva da vida privada dos mesmos, em desrespeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

2. No que diz respeito ao regime jurídico do Registo Central de Beneficiários Efetivos, de entre as observações acima expostas, a CNPD destaca que:

- a. A opção legislativa vertida no artigo 20.º de tornar pública, na Internet, a informação relativa aos beneficiários efetivos não reflete o equilíbrio gizado pelo legislador europeu entre o interesse público de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais; tal divulgação generalizada e permanente ultrapassa claramente a medida do necessário em termos de restrição destes direitos fundamentais para acautelar as finalidades visadas, sendo excessiva, estando por isso em clara violação do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, bem como do n.º 1 do artigo 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
- b. Os artigos 8.º, n.º 4, e 15.º, n.º 2, têm de ser densificados para, de acordo com o estatuído no artigo 30.º da LPDP, poderem funcionar como normas reguladoras dos tratamentos de dados pessoais de interconexão de dados para validação da



informação e da comunicação automática de dados, especificando pelo menos as bases de dados da Administração Pública pertinentes;

- c. É necessária a densificação, no artigo 19.º, do regime de comunicação e inscrição de dados pessoais no RCBE, por se tratar de norma básica do tratamento de dados pessoais que não pode deixar de ser assegurada no plano legislativo; qualquer que seja a solução gizada no n.º 3 do artigo 19.º, deve fazer-se depender a regulamentação de parecer prévio da CNPD, o qual é vinculativo se se mantiver a opção proposta;
- d. Se afigura necessário rever alguma terminologia relativa aos tratamentos de dados pessoais, por forma a respeitar os conceitos legais definidos no regime jurídico de proteção de dados.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 9 de maio de 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa', is written over a horizontal line.

Filipa Calvão (Presidente)