



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

GABINETE CIBERCRIME

2013 - 2022

**UMA DÉCADA DE PEDIDOS A
FORNECEDORES DE SERVIÇO
GLOBAIS**

***(em particular Facebook, Google e
Microsoft)***

uma década de pedidos a fornecedores de serviço globais

ÍNDICE

A. COOPERAÇÃO COM OPERADORES DE COMUNICAÇÕES	3
B. COOPERAÇÃO COM OPERADORES GLOBAIS	3
C. PEDIDOS EFETUADOS	4
D. BALANÇO ANALÍTICO	5
Permanente e consistente crescimento	5
Eficácia dos pedidos	6
NOTAS FINAIS CONCLUSIVAS	8
Portugal está na linha da frente	8
Estima-se que desde 2013, foram obtidas provas em 19.717 investigações	8
Estima-se que em 2022, foram obtidas provas em 2.834 investigações	8
Este procedimento aumenta a eficácia e celeridade das investigações	9
Este procedimento evita a expedição de milhares de cartas rogatórias	9

2013 - 2022
UMA DÉCADA DE PEDIDOS A
FORNECEDORES DE SERVIÇO GLOBAIS
(em particular Facebook, Google, Microsoft)

Desde 2013, o Gabinete Cibercrime tem promovido o desenvolvimento de formas e canais específicos de cooperação com os operadores de comunicações, com o propósito de tornar mais fácil e expedita a obtenção de informações em inquéritos-crime.

Dez anos após ter sido introduzida esta prática quanto a três dos grandes operadores internacionais, os magistrados do Ministério Público assimilaram já, nas suas regulares rotinas, em investigação criminal, os procedimentos de solicitação informal de dados, abordando diretamente os operadores, sem recorrer aos complexos canais da cooperação internacional. Além daqueles três grandes operadores globais, dezenas de outros são hoje igualmente abordados com regularidade, embora com muito menos expressão numérica.

Na prática, em milhares de concretas investigações, tem sido possível obter informações de operadores estrangeiros, com celeridade e ganhos de eficácia na investigação.

É desta década de procedimentos que se dá conta nesta nota breve.

A. COOPERAÇÃO COM OPERADORES DE COMUNICAÇÕES

1. Na investigação criminal moderna tem vindo a avolumar-se a importância dos elementos de prova em posse de fornecedores de serviço Internet. Estas entidades privadas armazenam dados pessoais, de comunicações e de conteúdo, muitíssimo preciosos na identificação de suspeitos de crimes e na demonstração da prática da sua autoria; portanto, informação que pode constituir prova relevante, no quadro do direito processual penal. Por isso, o diálogo com entidades dessa natureza tem sido sempre uma das prioridades estratégicas do Gabinete Cibercrime.

B. COOPERAÇÃO COM OPERADORES GLOBAIS

2. Em particular, quanto a operadores globais de serviços *online*, a partir de 2013 foram estabelecidos especiais canais e rotinas de contacto com os operadores Microsoft, Google e Facebook (atualmente Meta), com os quais se estabeleceram critérios de entendimento e formas de agilização da cooperação, dentro do quadro legal vigente em Portugal. Porém, ao longo desta década, o procedimento informal alargou-se a muitíssimas outras entidades: além dos operadores de comunicações portuguesas, também a instituições financeiras e entidades gestoras de métodos e processos de pagamento *online*, quer sedeadas em Portugal, quer no estrangeiro. Com respeito a estas últimas, foram facultados aos magistrados (por via do SIMP¹), canais de comunicação com cerca de três dezenas de entidades. Além disso, com a cooperação da Europol, foram divulgadas *guidelines*² para formulação de pedidos a quase oito dezenas de outros operadores globais de serviços na Internet.

¹ https://simp.pgr.pt/simp_tematicos/documentos/doc_ficha.php?nid_documento=3863.

² https://simp.pgr.pt/simp_tematicos/documentos/doc_ficha.php?nid_documento=3864.

3. Como resultado desta abordagem informal, passou a ser possível dirigir diretamente pedidos a um grande número de fornecedores de serviços, sobretudo norte-americanos, sem necessidade de recurso aos canais da cooperação judiciária internacional. Este mecanismo tem vindo a revelar-se de grande eficácia prática, permitindo a obtenção de informação essencial à investigação criminal de uma forma expedita, sem necessidade das complexidades burocráticas dos mecanismos do auxílio judiciário mútuo. Além disso, abriu-se a possibilidade de obter essa mesma informação em situações em que, em termos práticos e efetivos, por outras vias (incluindo as formais), tal informação não é, de todo, possível de obter.

4. Esta nota aborda primordialmente a cooperação com a Microsoft, a Google e a Meta, porque estes três operadores são, estatisticamente, de muito longe, os mais significativos, no contexto da investigação criminal.

Aquando do início deste processo, todos estes três operadores aceitavam os pedidos do Ministério Público que lhes fossem remetidos por correio eletrónico. Foram, para o efeito, desenvolvidos formulários bilingues (em português e em inglês) específicos. No entanto, todos eles evoluíram e, sem prejudicar a cooperação dos mesmos com o Ministério Público, alteraram os respetivos procedimentos: deixaram de aceitar pedidos por correio eletrónico e criaram plataformas *online*³, por via dos quais os mesmos são entregues.

A este respeito foram emitidas pelo Gabinete Cibercrime o Tutorial de Pedido de Informação (Facebook)⁴, a Nota Prática nº 14/2019 (Google)⁵, e a Nota Prática nº 21/2021 (Microsoft)⁶.

C. PEDIDOS EFETUADOS

5. É muito frequente o Ministério Público pedir informalmente dados aos operadores. Embora as estatísticas da Justiça portuguesa não contabilizem estes pedidos (como aliás sucede com a generalidade das diligências processuais), os mesmos são semestralmente reportados pelos fornecedores de serviço⁷. É a essa fonte que se recorre na presente nota⁸.

6. Na tabela que segue, descrevem-se os números de pedidos formulados por autoridades portuguesas aos três operadores acima referidos (Microsoft, Google e Facebook/Meta), entre 2013 e 2022.

Pedidos	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Microsoft	706	897	1056	945	629	720	850	688	682	623
Google	544	697	1137	1341	1221	1415	1542	1295	1812	1838
Facebook	325	659	1033	1523	1473	1443	1631	1817	2269	2167

³ <https://leportal.microsoft.com/home>, https://lers.google.com/signup_v2/landing e <https://www.facebook.com/records/login/>.

⁴ https://simp.pgr.pt/destaques/mount/anexos/7061_tutorial_facebook.pdf.

⁵ https://cibercrime.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/nota_pratica_14_pedidos_a_google.pdf.

⁶ https://cibercrime.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/nota_pratica_21-pedidos_informacao_microsoft_0.pdf.

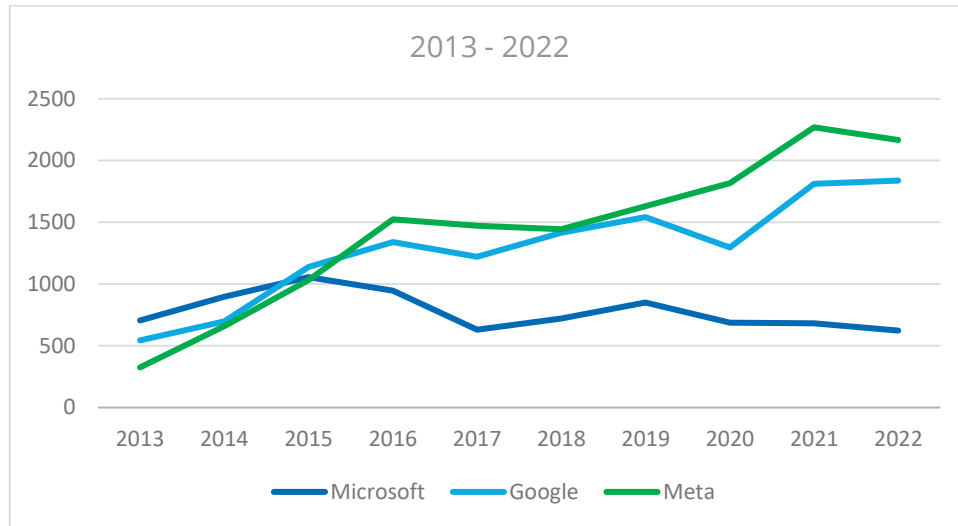
⁷ Todos estes fornecedores de serviço divulgam relatórios a que chamam de transparência. Vejam-se os relatórios Facebook em <https://transparency.facebook.com/government-data-requests/country/PT>, os relatórios Google em <https://transparencyreport.google.com/> e os relatórios Microsoft em <https://www.microsoft.com/en-us/corporate-responsibility/law-enforcement-requests-report>.

⁸ A elaboração desta nota esteve pendente da divulgação, pela Microsoft, dos dados finais referentes ao ano de 2022, para que se completasse a informação quanto à década 2013-2022, a qual ocorreu apenas a 30 de outubro de 2023.

D. BALANÇO ANALÍTICO

Permanente e consistente crescimento

7. Da tabela que antecede resulta que, desde 2013, com as duas notas de exceção que em baixo se deixarão, tem havido um crescimento consistente e constante do número de pedidos de autoridades portuguesas a estes fornecedores de serviço baseados nos Estados Unidos. É também aquilo que se retira da conversão da tabela no gráfico que segue.



8. No seu conjunto, em 2013 foram efetuados 1.575 pedidos a estes três operadores, enquanto em 2022 os pedidos efetuados foram 4.628. Portanto, no seu conjunto, os pedidos remetidos a estes três operadores durante o ano de 2022 corresponderam a mais que 293% daqueles que foram efetuados em 2013.

9. Numa perspetiva analítica, importa destacar a Microsoft dos outros dois grandes operadores. Este fornecedor de serviços norte-americano continua a ser um importantíssimo interlocutor, a quem continuam a endereçar-se anualmente centenas de pedidos de informações sobre os respetivos clientes. Porém, os dados revelam que após expressivo crescimento nos anos de 2013 a 2015, a evolução passou a ser de estabilidade, com ligeiras oscilações de ano para ano. Esta é a primeira nota de exceção ao consistente crescimento. Afigura-se que esta evolução será um ajustamento à mudança do modelo de negócio da Microsoft que, por exemplo, tem vindo a ver crescer menos os seus clientes na área do correio eletrónico (*hotmail*, *outlook*). Aliás, esta evolução ocorre também com os pedidos dirigidos à Microsoft pelas autoridades de outros países.

10. A segunda nota de exceção respeita ao ano de 2022, que registou uma quebra na subida (quanto à Google) e um muito ligeiro decréscimo no número dos pedidos (quanto à Meta). Este abrandamento no aumento pode resultar de ajustamento, após o grande incremento no decurso da pandemia, altura em que o intenso uso das redes sociais motivou também aumento das denúncias por factos conexos com as mesmas.

11. Porém, para lá destas exceções, embora se registem ao longo dos anos pequenas e pontuais quebras, verifica-se haver um persistente e constante crescimento do número de pedidos dirigidos aos operadores. Será seguro afirmar que este crescimento resultará, naturalmente, da enorme expansão

dos diversos serviços prestados, sobretudo pela Google e pela Meta, e da respetiva utilização na prática de crimes. Em 2013, apenas ao conjunto da Google e Facebook, foram remetidos 869 pedidos de informação, enquanto em 2022 foram remetidos 4.005. Os números de pedidos em 2022, quanto a estes dois operadores, correspondem assim a 461% dos pedidos de 2013.

12. Estes dados não têm apenas um significado estatístico. Pelo contrário, têm um grande impacto prático: revelam um significativo progresso na capacidade de investigação criminal do Ministério Público. Se este tipo de procedimento não tivesse sido implementado e fomentado, todos estes pedidos teriam que ser efetuados por via dos canais tradicionais de cooperação judiciária internacional. Isto é, os milhares de pedidos efetuados desde 2013 teriam dado origem a milhares de cartas rogatórias, meio muito mais demorado e de resultado muito mais incerto: a probabilidade de que uma carta rogatória chegue ao destino ainda a tempo de se poder obter prova digital é muito reduzida.

13. Entre 2013 e 2022, foram remetidos à Microsoft 7.796 pedidos, à Google 12.842 pedidos e à Facebook/Meta 14.340 pedidos. Ao conjunto destas três entidades foram, portanto, remetidos 34.978 pedidos.

Eficácia dos pedidos

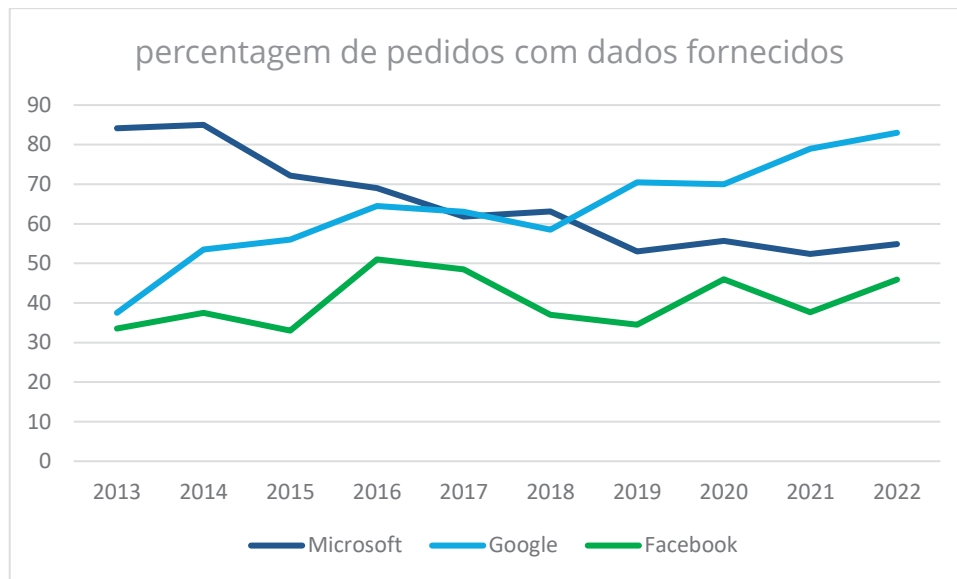
14. Além do número de pedidos, os relatórios dos operadores referem também a eficácia dos mesmos. Já se disse que esta via de obter prova, muitas vezes essencial à investigação é muito mais rápida que a da cooperação judiciária internacional. Mesmo que a resposta do fornecedor de serviços seja negativa, por exemplo porque não tem os dados que lhe são solicitados, ou por exemplo porque legalmente não os pode fornecer, mesmo assim, uma resposta célere é útil à investigação e mais eficaz que uma resposta da mesma natureza obtida pelos canais tradicionais – muitos meses, ou mesmo anos, mais tarde.

15. Os relatórios dos operadores internacionais avaliam a eficácia pela percentagem de pedidos que dão origem ao efetivo fornecimento de dados. Isto é, pelo número de casos em que os operadores respondem facultando informação ao Ministério Público. Importa clarificar que o não fornecimento de dados pode ter diversas razões, passando, desde logo, por o operador em causa não ter os dados em causa, por tais dados terem sido solicitados para lá do limite do tempo normal de conservação dos mesmos, ou por tais dados não existirem. Ocorre ainda que o pedido não seja admissível, na perspetiva do operador de comunicações – tratando-se de um processo de cooperação voluntária, os critérios de admissibilidade são unilateralmente fixados pelos operadores.

16. Na tabela que segue indica-se a percentagem daqueles pedidos que, em cada ano e por cada operador, foram respondidos com o envio às autoridades portuguesas das informações solicitadas (ou pelos menos parte delas).

Respostas %	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Microsoft	84,15	85	72,16	68,99	61,86	63,12	53,03	55,69	52,38	54,83
Google	37,5	53,5	56	64,5	63	58,5	70,5	70	79	83
Facebook	33,5	37,5	33	51	48,5	37	34,5	46	37,67	45,89

A mesma informação consta do gráfico que segue, que descreve a evolução, ao longo dos anos, da percentagem das respostas *positivas*, ou seja, das respostas dos operadores que efetivamente remeteram dados às investigações.



17. Numa primeira abordagem, anota-se uma significativa quebra da eficácia nos pedidos dirigidos à Microsoft, sobretudo entre 2014 e 2019. Após este ano passou a registar-se alguma estabilidade. Ocorre referir que, até ao ano de 2019 os pedidos efetuados à Microsoft eram dirigidos por *email* para um escritório de advogados, em Lisboa, que por sua vez os encaminhava para a Microsoft. Após aquele ano, o sistema mudou, sendo criado um portal onde todos os pedidos passaram a ser inseridos. Este portal passou a exigir a standardização dos pedidos. Embora a taxa de sucesso destes não tenha recuperado para os valores de há uma década, manteve-se sempre num nível positivo, revelando o último biénio alguma estabilidade.

No que respeita ao 2022, último ano do qual existem dados, foram 54,83% os pedidos portugueses respondidos de forma positiva. No mesmo período, a média de respostas positivas da Microsoft, a nível mundial⁹ foi de 56,97%. Portanto, o nível de eficácia dos pedidos portugueses, embora não atinja a média mundial, é apenas ligeiramente inferior à mesma. Esta diferença não é preocupante, sobretudo porque, se comparada com o valor do ano anterior (em 2021 a percentagem foi 52,38%), revela uma tendência de subida.

18. Quanto aos pedidos endereçados à Google, também eram remetidos por email, até ao ano de 2019. Depois deste ano a Google passou a disponibilizar um portal específico para entrega dos mesmos. Os dados disponíveis revelam uma progressiva eficácia dos pedidos: crescentemente, os pedidos obtêm mais respostas *positivas*, portanto, com indicação dos dados solicitados. Aliás, após a introdução do portal, a eficácia subiu para níveis muito bons (em 2022, último ano do qual estão disponíveis registos, a taxa de eficácia foi de 83%). Segundo os dados divulgados pela Google¹⁰, a eficácia a nível mundial, em 2022 foi de 79%.

19. Finalmente, quanto aos pedidos dirigidos ao Facebook/Meta, a observação é menos positiva. Ao longo dos anos, a eficácia tem sido instável, oscilando entre claras melhorias e algumas quebras. Poucas

⁹ <https://www.microsoft.com/en-us/corporate-responsibility/law-enforcement-requests-report>.

¹⁰ <https://transparencyreport.google.com/user-data/overview>.

vezes a eficácia esteve acima dos 50%. Segundo os dados revelados pelo Facebook/Meta¹¹, entre 2013 e 2022, a eficácia a nível mundial tem oscilando entre os 50 e os 75%. Há, portanto, espaço para melhoria.

20. Em todo o caso, a análise dos dados mais recentes permite fazer uma

Facebook / Meta Respostas <i>positivas</i>			
1-6 2021	7-12 2021	1-6 2022	7-12 2022
35	40,35	41,56	50,21

leitura mais otimista. Com efeito, dos números que acima se referiram, verifica-se que de 2021

(37,67% de resposta positivas) para 2022 (45,89% de respostas *positivas*), houve um claro progresso.

Porém, este progresso é ainda mais significativo se se analisarem em detalhe os dados dos quatro últimos semestres, os quais se descrevem no quadro que antecede e no gráfico ao lado. Estes últimos quatro semestres registaram melhoria persistente, de semestre para semestre. Ao longo destes dois anos não houve qualquer retrocesso nesta melhoria.



NOTAS FINAIS CONCLUSIVAS

Portugal está na linha da frente

21. Numa perspetiva de enquadramento global, graças à dinamização destes canais alternativos de pedidos de informação a grandes operadores globais, que o Ministério Público tem vindo a implementar, Portugal surge muito destacado nas respetivas estatísticas. Segundo um relatório da empresa de segurança *Surfshark*¹², em valores *per capita*, Portugal é o sétimo país do mundo com mais pedidos desta natureza dirigidos à Microsoft, à Google, à Facebook/Meta (e também à Apple, que aquele relatório também considera). Nesta avaliação, Portugal apenas é ultrapassado pelos Estados Unidos da América, pela Alemanha, por Singapura, pelo Reino Unido, por França e pela Irlanda.

Estima-se que desde 2013, foram obtidas provas em 19.717 investigações

22. Já na vertente operacional e de eficácia, recorda-se que, entre 2013 e 2022, as autoridades portuguesas remeteram à Microsoft 7.796 pedidos, à Google 12.842 pedidos e à Facebook/Meta 14.340 pedidos. Por sua vez, as respostas com dados (ditas *positivas*) foram, em média, no mesmo período de tempo, de 65,12% quanto à Microsoft, de 63,55%, quanto à Google e de 40,46%, quanto à Meta/Facebook. Portanto, em média, entre os três operadores, 56,37%.

Não existem registos estatísticos dos processos em concreto, mas a partir destes valores médios pode estimar-se que, entre 2013 e 2022, terão sido recebidas pelas autoridades portuguesas respostas com dados em 56,37% deles: portanto, no universo de 34.978 pedidos, estima-se que terão sido recebidas informações úteis (prova respeitante a crimes) em 19.717 processos.

Estima-se que em 2022, foram obtidas provas em 2.834 investigações

23. Especificamente quanto ao ano de 2022, último do qual existem dados, as percentagens de respostas com fornecimento de informações foram, quanto à Microsoft, 54,83%, quanto à Google, de 83% e quanto à Meta, de 45,89%. A média, entre estes três prestadores de serviço é assim de 61,24% respostas

¹¹ <https://transparency.fb.com/data/government-data-requests/>.

¹² <https://surfshark.com/user-data-surveillance-report>.

positivas. A partir deste valor médio pode estimar-se que, de entre os 4.628 pedidos efetuados em 2022, foram obtidas provas relevantes para concretas investigações em 2.834 inquéritos.

Este procedimento aumenta a eficácia e celeridade das investigações

24. Cada pedido de informações remetido diretamente a um operador de comunicações, evitou a remessa de um pedido formal de cooperação internacional, por via de carta rogatória. Como é sabido, este canal formal, da tradicional cooperação internacional, é muito demorado e também dispendioso, desde logo porque supõe o custo da tradução – custo económico, mas também custo de tempo. Além disso, no que respeita à obtenção de dados de operadores de comunicações, também é reconhecidamente muito pouco eficaz, uma vez que, na maior parte (na verdade, generalidade) das situações, quando o pedido chega ao destino, os operadores já não dispõem da informação que se lhes solicita.

Portanto, pode dizer-se que, para este específico efeito, de obtenção de dados em posse de operadores de comunicações, o recurso aos canais clássicos da cooperação internacional formal é muito pouco eficaz. A possibilidade de remeter os pedidos por vias informais é, em si mesma, uma mais-valia.

Este procedimento evita a expedição de milhares de cartas rogatórias

25. Como se referiu, em cada uma das vezes em que um magistrado do Ministério Público remeteu diretamente um pedido de informação a um dos operadores internacionais acima referidos, evitou-se a remessa de um pedido de cooperação judicial por via formal – portanto, a remessa de uma carta rogatória. Assim sucedeu, como se disse, entre 2013 e 2022, com 34.978 pedidos e, apenas quanto a 2022, com 4.628 pedidos.

O Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais da Procuradoria-Geral da República desempenha funções de Autoridade Central para efeitos de receção e transmissão de pedidos de cooperação judiciária internacional em matéria penal. Portanto, entre outras solicitações de cooperação, canaliza também todos os pedidos de informações, emitidos por investigações em Portugal e destinados a entidades estrangeiras. No ano de 2022, encaminhou para entidades estrangeiras 1.658 pedidos de cooperação internacional (cartas rogatórias)¹³.

Caso este procedimento não fosse utilizado, além das desvantagens de eficácia que se referiram, estariam a sobrecarregar-se, muito substancialmente, os canais regulares da cooperação internacional. Como se referiu, apenas quanto aos três operadores principais, em 2022, foram remetidos 4.628 pedidos, quando o número total de cartas rogatórias expedidas por Portugal no mesmo ano foi de 1.658. Portanto, se não estivesse implementado este mecanismo informal alternativo, o número de cartas rogatórias que teria sido necessário emitir teria sido muito maior (6.286, ou mais 379% que as que foram efetivamente emitidas), com as consequentes repercussões, quer de enorme sobrecarga das estruturas existentes, quer na eficácia daqueles canais.

¹³ Dados constantes do Relatório Síntese da atividade do Ministério Público (https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/ramp_2022_final.pdf).