



Comissão de Assuntos Europeus

---

## **Parecer**

COM(2017)489

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário e que substitui a Decisão-Quadro 2001/413/JAI do Conselho.

Relator: Deputado  
António Gameiro (PS)



Comissão de Assuntos Europeus

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

## **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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a “Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário e que substitui a Decisão-Quadro 2001/413/JAI do Conselho”[COM(2017) 489].

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

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1. A presente proposta insere-se no Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2017, na prioridade designada por “espaço de justiça e de direitos fundamentais assente na confiança mútua”, designadamente nos progressos rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz.
2. Esta proposta legislativa pretende substituir a Decisão-Quadro 2001/413/JAI do Conselho e tem como objetivo estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio da fraude e da contrafação de meios de pagamento que não em numerário. Ela emerge na sequência da

necessidade de encontrar respostas efetivas e eficazes de combate a este tipo de fraude, dado esta constituir uma ameaça à segurança no espaço europeu.

3. É salientado que a fraude de meios de pagamento que não em numerário constitui uma importante fonte de rendimento para a criminalidade organizada e, por conseguinte, potencia outras atividades criminosas, entre as quais o terrorismo, o tráfico de estupefacientes e o tráfico de seres humanos. Especificamente, de acordo com a EUROPOL, a fraude de meios de pagamento que não em numerário é utilizada para financiar de forma ilícita viagens, compras com cartões de crédito comprometidos ou pagamento de alojamento. Além do mais, considera-se que este tipo de fraude gera entraves ao desenvolvimento do mercado único digital, ao provocar perdas económicas diretas consideráveis. Estima-se que o nível de fraude com cartões atinja o montante de 1,44 mil milhões de EUR. Situação que afeta negativamente a confiança dos consumidores e, por conseguinte, a sua participação no mercado único digital.
4. Importa referir que a iniciativa proposta resulta da avaliação do quadro legislativo da UE, tendo sido identificados três problemas que estão a impulsionar este tipo de fraude: i) certos crimes não podem ser investigados e reprimidos eficazmente ao abrigo do atual quadro jurídico; ii) alguns crimes não podem ser investigados e reprimidos eficazmente devido a obstáculos operacionais; iii) os criminosos beneficiam das lacunas existentes na prevenção para cometer fraudes.
5. Assim, e para combater este tipo de fraude, a iniciativa em apreço propõe i) “Assegurar a existência de uma política/quadro jurídico claro, sólido e tecnologicamente neutro; ii) “Eliminar os obstáculos operacionais que dificultam a investigação e a ação judicial”; iii) “Reforçar a prevenção.”

6. Face ao exposto e considerando que os objetivos da presente iniciativa, (enunciados no n.1) visam estabelecer medidas sancionatórias penais efetivas que sejam dissuasoras e permitam melhorar e incentivar a cooperação transfronteiriça quer entre as autoridades competentes quer entre as pessoas singulares e coletivas e as autoridades competentes, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados Membro, conclui-se que os mesmos objetivos, quer devido à sua dimensão e aos seus efeitos, serão melhor alcançados ao nível da União.

Como tal considera-se que a presente iniciativa está em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

7. Por último, referir que o Relatório elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias reflete o conteúdo da iniciativa em rigor e detalhe. Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido. Evitando-se, desta forma, uma repetição de análise e consequente redundância.

### PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Europeus conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa **respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;**
2. No que concerne à presente iniciativa o processo de escrutínio está concluído. Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos

Comissão de Assuntos Europeus

---

Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 21 de novembro de 2017

P / O Deputado Relator



(António Gameiro)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

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

**RELATÓRIO**

**COM(2017) 489 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário e que substitui a Decisão-Quadro 2001/413/JAI do Conselho**

**I - Nota preliminar**

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM(2017) 489 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário e que substitui a Decisão-Quadro 2001/413/JAI do Conselho

O relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Foi elaborada pelos serviços da Assembleia da República nota técnica sobre a Proposta de Regulamento.

### II - Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

#### 1. Enquadramento e motivação da iniciativa

A matéria objeto da presente proposta de Diretiva – combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário – é já atualmente objeto de regulação pelo direito da União Europeia, através da Decisão-Quadro 2001/413/JAI.

O fundamento apresentado para a alteração do atual quadro jurídico é a sua obsolescência face à atual realidade dos meios de pagamento, sendo “uma resposta insuficiente aos novos desafios e avanços tecnológicos, tais como as moedas virtuais e os pagamentos móveis”. Segundo a exposição de motivos, o atual enquadramento jurídico da UE apresenta três problemas:

- 1) *“Alguns crimes não podem ser investigados e reprimidos eficazmente ao abrigo do atual quadro jurídico”*. Trata-se designadamente da não incriminação, ou diferente incriminação, relativamente a certos tipos de pagamento ou a atos preparatórios, bem como do diferente nível das sanções.
- 2) *“Alguns crimes não podem ser investigados e reprimidos eficazmente devido a obstáculos operacionais”*, que residem na morosidade da cooperação transfronteiriça e nas dificuldades de cooperação com entidades privadas
- 3) *Os criminosos aproveitam-se das lacunas existentes na prevenção para cometer fraudes”* designadamente da falta de informação das autoridades e da falta de sensibilização das vítimas

A importância da matéria resulta, ainda segundo a exposição de motivos, por um lado, da dimensão estimada das fraudes na zona euro - 1,44 mil milhões de EUR, com tendência para



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

crescimento; por outro, do carácter instrumental da fraude relativamente a outros crimes, designadamente criminalidade organizada, sendo destacada a aquisição de viagens e alojamento através deste tipo de fraude no âmbito da prática de crimes como tráfico de pessoas ou de estupefacientes

### **2. Síntese do conteúdo**

A proposta de Diretiva contém 21 artigos, cujos primeiros 5 Títulos correspondem a outras tantas temáticas abrangidas, constando as disposições finais de Título VI.

O Título I – objeto e definições – contém significativas inovações face à Decisão-Quadro 2001/413/JAI. Nesta, a noção de “Instrumento de pagamento” restringia-se a instrumentos corpóreos, abrangendo os mecanismos classicamente utilizados para mobilização da moeda bancária ou escritural. A nova definição, mais abrangente, prescinde do carácter corpóreo, abrange os meios de pagamento puramente digitais (incluindo assim quer os “cartões” puramente virtuais quer os programas informáticos que permitem pagamento que designamos geralmente por “apps”) e alarga o âmbito de aplicação a moedas eletrónicas, incluindo no seu escopo as moedas virtuais não emitidas por bancos centrais e cuja inclusão no âmbito da Diretiva da moeda eletrónica (Diretiva 2009/110/CE do Parlamento Europeu e do Conselho) é controvertida.

O Título II contém as obrigações de incriminação; em relação à Decisão-Quadro em vigor, a proposta:

- a) Autonomiza, para além da utilização destes instrumentos, a posse, venda, obtenção para utilização, importação, distribuição ou disponibilização de um instrumento de pagamento roubado, obtido ilicitamente, contrafeito ou falsificado;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- b) Alarga o âmbito das infrações relacionadas com os sistemas de informação para incluir todas as transações de pagamento, incluindo transações através de meios de troca digitais;
- c) Define um nível mínimo para as penas máximas;
- d) Obriga ao agravamento das infrações nas situações em que os atos criminosos sejam cometidos no âmbito de uma organização criminosa, o ato criminoso cause danos agregados consideráveis ou confira um benefício económico considerável aos autores das infrações.

O Título III – “Competência jurisdicional e investigação” contém a obrigação de prever a competência jurisdicional nacional, nestes crimes, para um conjunto de elementos de conexão, bem como (no artigo 12º) uma obrigação de assegurar “instrumentos de investigação eficazes”, o que inclui que sejam permitidos para este tipo de crimes os instrumentos de investigação que o direito interno permita para a criminalidade organizada ou outros crimes graves.

O Título IV contém as normas sobre intercâmbio de informações.

O Título V – “Assistência às vítimas e prevenção” – cria um direito das vítimas a acesso a informações sobre os seus direitos e sobre os meios de assistência e apoio disponíveis

Das disposições finais constam a obrigação da disponibilização de dados estatísticos por parte dos Estados-membros e o prazo de transposição da diretiva (24 meses).

### **III - Cumprimento do princípio da subsidiariedade**

O fundamento jurídico para a competência legislativa da UE é o artigo 83.º do TFUE, refere explicitamente a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada como domínios em que pode a UE “estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.”*

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, deve considerar-se designadamente que:

- a) A possibilidade de natureza transnacional do crime, designadamente estarem o autor e a vítima em países diferentes da UE, aconselha a criação de regras comuns para proteção das vítimas, harmonização que só pode ser conseguido através da criação de normas de nível europeu;
- b) A presente proposta de diretiva substitui uma decisão quadro com conteúdo semelhante, adotada há 16 anos, pelo que se pode considerar consolidada a regulação europeia da matéria.

Em sentido contrário, pode considerar-se que a regulação relativa a moedas não emitidas por bancos centrais alarga o regime jurídico para além da sua finalidade de proteger a área única de pagamentos em euro; e que é bastante ténue o fundamento de direito europeu para as obrigações contidas no artigo 12.º (instrumentos de investigação eficazes), sobretudo quando não estejam em causa infrações de natureza transnacional.

Ainda assim, pode concluir-se que a proposta em causa é genericamente conforme ao princípio da subsidiariedade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

a) Conclui que a *Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário e que substitui a Decisão-Quadro 2001/413/JAI - COM(2017) 489* - não viola o princípio da subsidiariedade;

a) Determina a remessa do presente relatório à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 25 de outubro de 2017

O Deputado Relator

(Fernando Rocha Andrade)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)