



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 23 October 2012**

**15142/12**

---

**Interinstitutional File:  
2012/0193 (COD)**

---

**DROIPEN 142  
JAI 712  
GAF 23  
FIN 775  
CADREFIN 428  
CODEC 2421  
INST 600  
PARLNAT 335**

**OPINION**

---

from: The Portuguese Parliament  
dated: 3 October 2012

---

No Cion doc.: COM(2012) 363 final

---

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law  
*Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality<sup>1</sup>*

---

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM(2012)363**

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO  
relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da  
União através do direito penal**

---

1



## 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, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal [COM(2012)363].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

2 – Importa referir que a fraude e outras atividades ilegais que lesam os interesses financeiros da União constituem um grave problema que prejudica o orçamento da União e, por conseguinte, os contribuintes.

3 - O objetivo do orçamento da União, que consiste em melhorar as condições de vida e gerar crescimento e emprego, é posto em perigo caso os fundos sejam utilizados de forma abusiva, sobretudo em período de responsabilização e consolidação orçamental e de reformas estruturais para fomentar o crescimento.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

4 - Segundo o relatório de 2010 da Comissão Europeia sobre a proteção dos interesses financeiros da União<sup>1</sup>, os casos de fraude presumida nas receitas e despesas representam anualmente cerca de 600 milhões de EUR, apesar do quadro jurídico em vigor.

5 - A União tem, assim, o dever de proteger o dinheiro dos contribuintes da forma mais eficaz possível, recorrendo a todas as possibilidades oferecidas pelo Tratado da União Europeia. O prejuízo causado ao orçamento da UE exige a adoção de medidas destinadas a garantir uma proteção equivalente e efetiva dos interesses financeiros da União, incluindo, se necessário, através do direito penal.

6 - Apesar do desenvolvimento do acervo da UE neste domínio, que inclui a fraude, a corrupção e o branqueamento de capitais<sup>2</sup>, os Estados-Membros adotaram normas divergentes que implicam, muitas vezes, diferenças nos níveis de proteção previstos pelos seus sistemas jurídicos nacionais.

Esta situação mostra que não existe um nível de proteção equivalente dos interesses financeiros da União e que as medidas de combate à fraude não criaram o efeito dissuasivo necessário.

7 - Deste modo, estas diferenças têm um impacto negativo sobre a eficácia das políticas da União que visam proteger os seus interesses financeiros.

8 - Assim, a definição de infrações comuns em todos os Estados-Membros poderia reduzir os riscos de práticas divergentes, pois permitiria assegurar uma interpretação uniforme e uma forma homogênea de responder a todos os requisitos da ação penal.

---

<sup>1</sup>Documento COM (2011) 595 final e documentos de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanham SEC (2011) 1107, SEC(2011) 1108 final e SEC(2011) 1109 final.

<sup>2</sup>Convenção de 26 de julho de 1995 (JO C 316 de 27.11.1995, p. 49) (fraude); Primeiro Protocolo de 27 de setembro de 1996 (JO C 313 de 23.10.1996, p. 2) e Convenção de 26 de maio de 1997 (JO C 195 de 25.6.1997) (corrupção); Protocolo de 29 de novembro de 1996 (JO C 151 de 20.5.1997, p. 2) (interpretação pelo Tribunal de Justiça das CE); Segundo Protocolo de 19 de junho de 1997 (JO C 221 de 19.7.1997, p. 12) (branqueamento de capitais).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Poderia igualmente reforçar o efeito dissuasivo e potenciar a aplicação das disposições em questão, desencorajando os potenciais infratores a exercer as suas atividades ilícitas intencionais nas jurisdições mais brandas da União.

9 – É indicado na iniciativa em análise que assegurar uma proteção equivalente dos interesses financeiros da UE é também uma questão de credibilidade das instituições, organismos serviços e agências da União, com vista a garantir a legitimidade da execução orçamental.

10 - Por conseguinte, não só a fraude em sentido restrito deve ser abrangida pela presente proposta, mas também outras formas de comportamentos ilegais relacionados com a fraude que lesam o orçamento da UE, nomeadamente a corrupção, o branqueamento de capitais e a obstrução aos processos de adjudicação de contratos públicos.

11 – Deste modo, a proteção dos interesses financeiros da União diz respeito não só à gestão das dotações orçamentais, como também a todas as medidas que afetem ou ponham em causa os seus ativos da União e dos Estados-Membros, na medida em que se destinem a apoiar ou estabilizar as respetivas economias ou finanças públicas e sejam relevantes para as políticas da União.

12 - Para assegurar uma proteção eficaz, proporcional e dissuasiva dos interesses financeiros da União, o direito penal dos Estados-Membros deve continuar a completar a proteção proporcionada pelo direito administrativo e civil contra os tipos mais graves de comportamentos ligados à fraude, evitando as incoerências dentro e entre estes ramos do direito.

13 - A proteção dos interesses financeiros da União exige uma definição comum de fraude que abranja os atos fraudulentos que afetam as despesas e as receitas do orçamento da UE.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

4



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **a) Da Base Jurídica**

A iniciativa em causa tem por base o artigo 325º nº 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O artigo 325º estabelece a competência da UE para adotar as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, «que tenham um efeito dissuasor».

O artigo 325º nº 4, prevê o processo legislativo para adotar as medidas necessárias, tendo em vista proporcionar uma proteção efetiva e equivalente.

#### **b) Do Princípio da Subsidiariedade**

1 – A UE só pode legislar se o objetivo visado não puder ser realizado de modo mais eficaz através de medidas adotadas a nível nacional, regional ou local e se, devido à dimensão ou aos efeitos da medida proposta, puder ser melhor realizado a nível da União.

2 – Deste modo, só a União está em condições de desenvolver legislação vinculativa, visando a aproximação das disposições nacionais, com efeitos em todos os Estados-Membros e, por conseguinte, criar um quadro jurídico que contribua para colmatar as deficiências da situação atual.

3 - A União está, assim, melhor colocada para proteger os seus interesses financeiros, tendo em conta as regras específicas da UE aplicáveis neste domínio, nomeadamente as regras orçamentais do Regulamento Financeiro, as regras gerais relativas à proteção dos interesses financeiros pelo direito administrativo, bem como regras setoriais em matéria de proteção dos interesses financeiros nos diferentes domínios de intervenção que podem ser afetados

4 – É, assim, respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade na medida em que os objetivos da presente diretiva não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, devido à dimensão e aos efeitos previstos, ser mais bem alcançados ao nível da União.

5



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**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 não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo

Palácio de S. Bento, 16 de outubro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

*PP* O Presidente da Comissão

(João Lobo)

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
e da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### RELATÓRIO

**COM (2012) 363 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.**

#### **I. Nota preliminar**

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na 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”*, e nos termos previstos no n.º 2 do artigo 7.º da citada Lei, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para a emissão de parecer fundamentado, a COM (2012) 363 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

#### **II. Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A COM (2012) 363 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

direito penal visa estabelecer as medidas necessárias para prevenir e combater a fraude e outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União através da definição das infracções e das sanções penais.

A fraude e outras actividades ilegais constituem um grave problema que lesa os interesses financeiros da União e por conseguinte os contribuintes.

A UE tem já um conjunto de instrumentos jurídicos que exigem que os Estados-Membros estabeleçam normas mínimas de direito penal para protecção dos interesses financeiros da UE, nomeadamente a Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades (Convenção PIF), de 1995, relativa à fraude, e os protocolos sobre corrupção e o branqueamento de capitais. No entanto, estes instrumentos têm sido insuficientes para atingir a protecção desejada, uma vez que apenas abrangem uma parte limitada dos comportamentos ilegais lesivos dos interesses financeiros da UE, deixando de fora muitos fenómenos relevantes.

Acresce que as diferenças de legislação nos Estados-Membros têm um impacto negativo sobre a eficácia das políticas da UE. A definição de infracções comuns em todos os Estados-Membros poderia reduzir os riscos de práticas divergentes, pois permitiria assegurar uma interpretação uniforme e uma forma homogénea de responder a todos os requisitos da acção penal. Face ao exposto, é necessário criar um nível comum e proporcional de protecção que seja suficientemente dissuasivo.

A presente proposta de Directiva visa, assim, harmonizar as normas penais dos diferentes Estados-Membros, bem como adoptar medidas de direito penal destinadas a combater e prevenir a fraude e actividades ilegais afins, substituindo a proposta de directiva relativa à protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade [COM (2001) final de 23.05.2001, com a redacção que lhe foi dada pela COM (2002) 577 final de 16.10.2002].

Esta proposta é composta pelas seguintes disposições:

- Artigo 1.º - *Objecto* – esclarece que esta proposta só se aplica à protecção dos interesses financeiros da UE;
- Artigo 2.º - *Definição dos interesses financeiros da UE*;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 3.º - *Fraude lesiva dos interesses financeiros da EU* – define os comportamentos fraudulentos a serem criminalizados pelos Estados-Membros;
- Artigo 4.º - *Infrações penais relacionadas com a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE* – prevê os comportamentos a serem criminalizados pelos Estados-Membros; consagra as definições de corrupção, de apropriação ilegítima e de funcionário público;
- Artigo 5.º - *Instigação, auxílio, cumplicidade e tentativa* – esta disposição é aplicável às infrações definidas no artigo 4.º;
- Artigo 6.º - *Responsabilidade das pessoas colectivas* – estipula que os Estados-Membros devem assegurar a responsabilização das pessoas colectivas;
- Artigo 7.º - *Sanções aplicáveis às pessoas singulares* – deve ser assegurado um conjunto mínimo de sanções proporcionais à gravidade das infrações. Este artigo clarifica, também, alguns aspectos da relação entre a directiva e as sanções disciplinares decididas por outros motivos;
- Artigo 8.º - *Penas de prisão mínimas* – consagra limites mínimo e máximo para cada infração;
- Artigo 9.º - *Tipos de sanções mínimas aplicáveis às pessoas colectivas*;
- Artigo 10.º - *Congelamento e confisco*;
- Artigo 11.º - *Competência jurisdicional* – esta disposição baseia-se nos princípios da territorialidade e da personalidade. Tendo em consideração que esta Directiva não permite aos Estados-Membros a acção penal nos casos de fraude em que não disponham de competência, os Estados-Membros e a Comissão partilharão com os países terceiros em causa as provas dos actos fraudulentos ocorridos fora do território da UE cometidos por nacionais de países terceiros e cooperarão com vista à repressão de tais condutas;
- Artigo 12.º - *Prescrição das infrações lesivas dos interesses financeiros da UE* – consagra a obrigatoriedade do estabelecimento de um prazo mínimo de prescrição, bem como de um prazo de prescrição para a execução das sanções;
- Artigo 13.º - *Recuperação*;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 14.º - *Interação com outros actos jurídicos aplicáveis da União* – clarifica a interacção dos regimes de sanções administrativas com os regimes de sanções penais;
- Artigo 15.º - *Cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia;*
- Artigo 16.º - *Revogação das convenções relativas à protecção dos interesses financeiros das Comunidades pelo direito penal* – revoga a Convenção PIF de 1995 e os respectivos protocolos.

### o Base jurídica

A base jurídica da proposta de Directiva ora em apreço é o artigo 325.º, n.º 4 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que estabelece a competência da UE para adoptar medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União. O n.º 4 deste mesmo artigo prevê o processo legislativo para adoptar as medidas necessárias, tendo em vista proporcionar uma protecção efectiva e equivalente. Prevê ainda a base jurídica para legislar em matéria de fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União nos domínios da prevenção e luta contra a fraude. Cumpre salientar que, o artigo 325.º inclui o poder de adoptar disposições de direito penal no contexto da protecção dos interesses financeiros da União contra todos os tipos de ataques ilegais, o que não era o caso com a disposição correspondente do artigo 280.º, n.º 4 do Tratado CE.

A luta contra as actividades lesivas dos interesses financeiros da União é um domínio de intervenção muito específico, especificidade essa reforçada pelo artigo 310.º, n.º 6 do TFUE, que sublinha a necessidade de combater as actividades ilegais que afectem os interesses financeiros da União. Os interesses financeiros da União não se encontram definidos no TFUE, mas do sentido lato com que o termo “orçamento” é utilizado neste artigo resulta que se encontram abrangidos todos os fundos geridos por ou em nome da União.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### o Princípio da subsidiariedade

A concretização do objectivo proposto, isto é, a adopção de medidas penais destinadas a combater e prevenir a fraude e actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, requer uma acção à escala da União Europeia e não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.

A iniciativa por parte da União ocorre apenas e na medida em que os objectivos não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros; e, no presente caso, só a UE está em condições de desenvolver legislação vinculativa, visando a aproximação das legislações nacionais, com efeito em todos os Estados-Membros e, por conseguinte, criar um quadro jurídico comum. Pelo que, o princípio da subsidiariedade não é colocado em causa.

O instrumento jurídico que vem proposto é a directiva, que se afigura o mais adequado para, por um lado, harmonizar as disposições de direito penal dos Estados-Membros, por outro, proporcionar um certo grau de flexibilidade quanto à forma de impor disposições mais rigorosas.

### III – Parecer

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

- a) Que a COM (2012) 363 final – *Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal* - não denotou qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, 26 de Setembro de 2012

O Deputado Relator

(Jorge Lacão)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

CAE - 0.0412/12

Aprouba por unanimidade  
na ausência dos Q.P. do  
PEPE. Ref. nº 464/009



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Relatório

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu  
e do Conselho [COM(2012)363]

**Relatora:** Sónia  
Fertuzinhos

---

Relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito  
penal



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**





Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal [COM(2012)363]* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

- Objetivo da iniciativa

A fraude e outras atividades ilegais que lesam os interesses financeiros da União constituem um grave problema que prejudica o orçamento da União e, por conseguinte, os contribuintes. O objetivo do orçamento da União, que consiste em melhorar as condições de vida e gerar crescimento e emprego nos Estados-Membros, é colocado em causa quando os fundos são utilizados de forma abusiva (em particular no contexto atual de consolidação orçamental em muitos dos Estados-Membros). Segundo o relatório de 2010 da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União, os casos de fraude presumida nas receitas e despesas ascenderão a cerca de 600 milhões de EUR por ano (o montante real pode ser ainda mais elevado, dado que nem todos os casos são detetados e comunicados).

A União tem o dever de proteger o dinheiro dos contribuintes da forma mais eficaz possível, e para tal deve recorrer a todas as possibilidades garantidas pelo Tratado da União Europeia. O prejuízo causado ao orçamento da UE exige, portanto, a adoção de



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

medidas destinadas a garantir uma proteção equivalente e efetiva dos interesses financeiros da União, incluindo, se necessário, através do direito penal. Apesar do desenvolvimento do acervo da UE neste domínio - que inclui a fraude, a corrupção e o branqueamento de capitais -, os Estados-Membros adotaram normas divergentes que implicam, muitas vezes, diferenças nos níveis de proteção previstos pelos sistemas jurídicos nacionais. Esta situação mostra que não existe um nível de proteção equivalente dos interesses financeiros da União e que as medidas de combate à fraude não criaram o efeito dissuasivo necessário. Estas diferenças têm um impacto negativo sobre a eficácia das políticas da União que visam proteger os seus interesses financeiros, como ficou patente no testemunho dos peritos consultados pela Comissão e na avaliação de impacto que acompanha a presente proposta.

A definição de infrações comuns em todos os Estados-Membros poderia reduzir os riscos de práticas divergentes, uma vez que permitiria (i) assegurar uma interpretação uniforme e uma forma homogênea de responder a todos os requisitos da ação penal e (ii) reforçar o efeito dissuasivo e potenciar a aplicação das disposições em questão, desencorajando os potenciais infratores a exercer as suas atividades ilícitas intencionais nas jurisdições menos exigentes da União.

Assegurar uma proteção equivalente dos interesses financeiros da UE liga-se diretamente também com a defesa da credibilidade das instituições, organismos, serviços e agências da União, de modo a garantir a legitimidade do processo de execução orçamental. Por conseguinte, não só a fraude em sentido restrito é abrangida pela presente proposta, mas também outras formas de comportamentos ilegais relacionados com a fraude que lesam o orçamento da União: a corrupção, o branqueamento de capitais e a obstrução aos processos de adjudicação de contratos públicos.

## **2. aspetos relevantes**

A presente proposta estabelece as medidas necessárias para prevenir e combater a fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União através da definição das infrações e das sanções penais. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que - trate-se do domínio das receitas ou das despesas - comportamentos como a utilização ou a apresentação de declarações ou



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

documentos falsos, inexatos ou incompletos (que tenha por efeito a apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta), a não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica (que tenha o mesmo efeito), ou a aplicação ilegítima de despesas ou de compromissos financeiros para fins diferentes daqueles para que foram concedidos, sejam, quando intencionais, puníveis como infrações penais.

A presente proposta tem por base o artigo 325.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 325.º estabelece a competência da UE para adotar as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União «que tenham um efeito dissuasor», e prevê, no n.º 4, o processo legislativo para adotar as medidas necessárias, tendo em vista proporcionar uma proteção efetiva e equivalente, antevendo ainda uma base jurídica para legislar em matéria de fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União nos domínios da prevenção e luta contra a fraude.

É importante sublinhar que a luta contra as atividades ilegais que lesam os interesses financeiros da União inscreve-se num domínio de intervenção muito específico, como indica o seu posicionamento no capítulo especial dedicado à «luta contra a fraude» do título relativo às «disposições financeiras» do Tratado. Também o termo «dissuasor» não figura em nenhuma outra disposição do Tratado. Este facto revela que, neste domínio específico, a União dispõe de uma vasta gama de instrumentos à sua disposição. Esta especificidade é ainda reforçada pelo artigo 310.º, n.º 6, do TFUE, que, desde o primeiro artigo do título relativo às disposições financeiras, sublinha a *necessidade* de combater as atividades ilegais que afetam os interesses financeiros da União. O objetivo do artigo 325.º é, portanto, o de proteger o mesmo interesse prioritário que está na base da política da União, ou seja, os fundos públicos, quer se trate de receitas ou despesas.

### 3. Princípio da Subsidiariedade

De acordo com o estatuído no número 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, referente ao princípio da subsidiariedade, apenas deve ser adotada uma ação a nível



da União quando os objetivos preconizados não podem ser alcançados de forma satisfatória a nível Estados-Membros e podem, devido à dimensão ou aos efeitos da ação proposta, ser melhor alcançados a nível da União.

Os interesses financeiros da União são definidos como sendo os ativos e passivos geridos por ou em nome da União, de forma que, pela sua natureza, estão desde logo situados a nível da União, apresentando, por isso, um caráter ainda mais «europeu» do que um qualquer outro setor cujas regras sejam objeto de harmonização nos Estados-Membros. Não podem, portanto, ser geridos exclusivamente pelos Estados-Membros.

Assim, União está melhor posicionada para proteger os seus interesses financeiros, tendo em conta as regras específicas da UE aplicáveis neste domínio, em particular as regras orçamentais do Regulamento Financeiro, as regras gerais relativas à proteção dos interesses financeiros pelo direito administrativo, bem como regras setoriais em matéria de proteção dos interesses financeiros nos diferentes domínios de intervenção que podem ser afetados.

Tal é igualmente aplicável às disposições em matéria de direito penal para a proteção dos interesses financeiros da União. Tendo em consideração que a UE só pode legislar se o objetivo visado não puder ser realizado de modo mais eficaz através de medidas adotadas a nível nacional, regional ou local e se, devido à dimensão ou aos efeitos da medida proposta, puder ser melhor realizado a nível da União, é também verdade que só a União está em condições de desenvolver legislação vinculativa, visando a aproximação das disposições nacionais, com efeitos em todos os Estados-Membros e, por conseguinte, criar um quadro jurídico que contribua para colmatar as deficiências da situação atual, incluindo, em especial, a falta de equivalência, que é incompatível com os objetivos do Tratado enunciados no artigo 325.º, n.º 4, do TFUE.

### **PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

A deputada autora do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

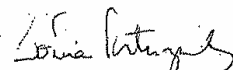
#### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:


1. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
2. A análise da presente iniciativa não suscita, por ora, questões que suscitem reservas, reservando-se a Comissão a possibilidade de, no futuro, proceder ao seu acompanhamento;
3. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 3 de outubro de 2012,

A Deputada relatora

  
(Sónia Fertuzinhos)

O Presidente da Comissão

  
(Eduardo Cabrita)