



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.2.2006
COM (2006) 65 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

com base no artigo 14.º da Decisão-quadro do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário

{SEC(2006) 188}

1. INTRODUÇÃO

A fim de garantir uma protecção equivalente e reforçada, através do direito penal, contra a fraude e a contrafacção de meios de pagamento que não em numerário na União Europeia, o Conselho adoptou a Decisão-quadro de 28 de Maio de 2001.

Por força do artigo 14.º, a Comissão apresentou, com base nas primeiras informações recebidas, um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as medidas tomadas pelos Estados-Membros para dar cumprimento à referida decisão-quadro. No seguimento das conclusões do Conselho de 25-26 de Outubro de 2004, doravante a Comissão deve apresentar um novo relatório, com base nas informações complementares que lhe tiverem sido transmitidas.

Este segundo relatório não constitui uma versão consolidada em relação ao que já foi adoptado pelo Comissão, mas só diz respeito aos Estados-Membros que não foram tratados anteriormente (AT, DK, GR, LU, NL e PT) e parcialmente àqueles cujo tratamento, aquando do primeiro relatório, merece ser completado ou alterado (BE e SE). No segundo caso, o relatório é, no entanto, consolidado no que diz respeito a estes dois Estados-Membros. Foi igualmente decidido integrar os Estados-Membros que aderiram em 1 de Maio de 2004, uma vez que não tinham evidentemente sido objecto do primeiro relatório.

A fim de permitir uma leitura paralela e comparada com o primeiro, este segundo relatório mantém, tanto quanto possível, o mesmo plano e a mesma apresentação do primeiro. Os quadros comparativos de transposição e os anexos mantêm igualmente a mesma estrutura.

Para evitar repetições, foram retirados do presente relatório, nomeadamente, todos os desenvolvimentos repetitivos de carácter geral (natureza de uma decisão-quadro) ou metodológico (critério de avaliação), sendo estas considerações remetidas para o primeiro relatório.

2. MEDIDAS NACIONAIS TOMADAS PARA DAR CUMPRIMENTO À DECISÃO-QUADRO

2.1 Situação relativa à aplicação da decisão-quadro: Quadro 1

O relatório baseia-se nas informações transmitidas à Comissão, completadas, sempre que necessário - e se possível - por outras informações fornecidas pelos pontos de contacto nacionais. As informações fornecidas pela maior parte dos Estados-Membros que responderam são geralmente exaustivas. Todos os Estados-Membros que não tinham informado a Comissão aquando do primeiro relatório ou que tinham enviado informações insuficientes comunicaram à Comissão toda a legislação nacional juntamente com explicações pontuais. O LU e a GR responderam que estava ainda em exame no Parlamento um projecto legislativo.

Cinco Estados-Membros que aderiram em 1 de Maio de 2004 (LV, LT, PL, CZ e SK) comunicaram à Comissão o texto das disposições que transpõem para o direito nacional as obrigações impostas pela decisão – quadro. CY comunicou à Comissão

informações parciais sobre a situação relativa à aplicação da decisão-quadro. A EE, HU, MT e SI não responderam à Comissão.

O presente relatório só toma em conta, nos pontos 2.2 – 2.7, a legislação em vigor sem considerar os projectos de lei comunicados por certos Estados-Membros.

2.2 Infrações relacionadas com os instrumentos de pagamento (artigo 2.º): Quadro 2

Seis Estados-Membros (BE, DK, LU, NL, PL e SE) utilizam conceitos ou definições muito genéricos, tais como furto, roubo ou outras formas de utilização abusiva para cobrir o disposto na alínea a) do artigo 2.º. Pelo contrário, a legislação penal da AT, LT, LV, PT e SK refere expressamente os meios de pagamento. A CZ sanciona a utilização ilícita dos cartões de pagamento e está em vias de introduzir na sua legislação maior referência aos meios de pagamento. A LT também sanciona penalmente a perda financeira, situação jurídica que não era referida na decisão-quadro. Na sua legislação nacional, a SK fez uma distinção entre a utilização não autorizada dos meios de pagamento, por um lado, e o enriquecimento ilegal, por outro. CY nada referiu a este propósito.

No que diz respeito à contrafacção ou à falsificação de instrumentos de pagamento constantes da alínea b) do artigo 2.º, a maioria dos Estados-Membros limita a criminalização da fraude aos instrumentos de pagamento apresentados como exemplos no artigo 1.º.

A BE e NL não referem expressamente os meios de pagamento que se incluem em categorias criminais mais amplas. O LU respondeu que se encontra ainda em exame no Parlamento um projecto legislativo destinado a transpor as alíneas b) e c) do artigo 2.º.

Três Estados-Membros (BE, DK e PL) criminalizam especificamente os actos que consistem em receber, obter, transportar, vender ou transferir instrumentos de pagamento para outra pessoa, ou a posse destes instrumentos, conforme definido na alínea c) do artigo 2.º da decisão-quadro. Estas categorias criminais estão incluídas na noção mais genérica de furto de um documento autêntico.

Os actos que consistem em obter, adquirir, vender ou transferir para outra pessoa instrumentos de pagamento falsos, objecto de contrafacção, roubados ou obtidos ilegalmente já estão contemplados na legislação penal na AT, CY, CZ, LV, LT, NL e SE que distinguem também expressamente a «obtenção» da «detenção». O transporte, pelo contrário, é abrangido pela legislação geral destes Estados.

A maioria dos Estados-Membros também criminalizou a utilização fraudulenta de meios de pagamento que não em numerário objecto de contrafacção, por vezes num contexto mais geral do que o definido na alínea d) do artigo 2.º. Nalguns deles, a utilização fraudulenta, isto é, destinada a causar prejuízo de forma enganosa, é punível por força das disposições relativas à fraude em geral e por disposições complementares relacionadas.

Alguns Estados-Membros (BE, DK e PL) consideram, através de disposições ou definições, termos ou conceitos gerais, que a sua legislação nacional está em conformidade com a decisão-quadro. Como indicado no primeiro relatório, a

existência de princípios jurídicos gerais pode ser suficiente, desde que esses princípios garantam a aplicação do instrumento legislativo de maneira suficientemente clara e precisa.

2.3 Infrações relacionadas com a utilização da informática (artigo 3.º): Quadro 3

A AT, BE, CZ, DK, LV, LT, NL, PL, PT, SK e SE indicaram que as suas legislações penais respectivas garantiam que as infracções ligadas à utilização da informática referidas no artigo 3.º eram objecto de sanções efectivas. A maioria dos Estados-Membros recorre a uma definição geral de fraude (AT, BE, CZ, LT, NL e PL, designadamente) que inclui a alteração ilícita do funcionamento de um programa ou sistema informático ou a introdução, alteração, apagamento ou supressão de dados informáticos. Nomeadamente, a CZ está em vias de introduzir uma legislação mais precisa. Em três Estados-Membros (PT, SE e SK) as práticas delituosas a que se refere este artigo são abrangidas pelas disposições gerais relativas às infracções relacionadas com a informática. O LU respondeu que se encontra ainda em exame no Parlamento um projecto legislativo destinado a transpor o artigo 3.º. CY nada comunicou a este propósito.

2.4 Infrações relacionadas com dispositivos especificamente adaptados (artigo 4º): Quadro 3

A maioria dos Estados-Membros que responderam à Comissão têm legislações penais que cobrem todas as infracções referidas no artigo 4.º. Alguns Estados-Membros (AT, BE, CZ, DK, NL, PL, SE e SK) remetem, porém, para disposições com formulações muito amplas e genéricas para dar cumprimento a este artigo.

Em especial, PT comunicou não dispor de legislação específica que cubra as disposições do artigo 4.º. As infracções a que se refere o n.º 1 deste artigo são cobertas pelo artigo do Código Penal relativo aos actos cometidos tendo em vista a contrafacção e a falsificação de títulos de crédito nacionais ou estrangeiros e de cartões de garantia ou de crédito. Pelo contrário, o segundo travessão do artigo 4.º não está coberta pela legislação portuguesa. Será introduzida uma alteração legislativa no processo de reforma penal em curso.

A LV e LT introduziram nas respectivas legislações nacionais, para dar cumprimento ao artigo 4.º, referências específicas a programas informáticos especialmente concebidos para a prática de qualquer das infracções referidas na alínea b) do artigo 2.º. A legislação do LU não contém ainda disposições específicas para dar cumprimento ao artigo 4.º. CY não transmitiu qualquer informação à Comissão sobre este tipo de infracção.

2.5 Sanções (artigo 6.º): Quadro 4

A maioria dos Estados-Membros fez o necessário para dar cumprimento à obrigação imposta pelo artigo 6.º que estabelece que os actos referidos nos artigos 2.º a 4.º devem ser punidos com sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas, incluindo, pelo menos nos casos graves, penas privativas da liberdade susceptíveis de dar lugar a extradição.

Todos os Estados-Membros prevêem penas de prisão no que respeita aos artigos 2.º, 3.º e 4.º (ver Quadro 4), mas como indicado no Quadro 4, os métodos utilizados para transpor o artigo 6.º são muito heterogéneos.

Sete Estados-Membros prevêem a pena máxima de prisão para os actos referidos no artigo 2.º. A AT prevê uma pena máxima de 5 anos de prisão para a contrafacção, a recepção e a utilização fraudulenta; CY prevê uma pena máxima de 14 anos de prisão para a contrafacção dos meios de pagamento e de 7 anos para a sua utilização e aquisição; a DK prevê uma pena máxima de 6 anos para a contrafacção e para o furto dos meios de pagamento e de 18 meses para a utilização; a LV prevê 10 anos para o furto, aquisição e destruição de meios de pagamento e uma pena entre 3 e 15 anos para a contrafacção, utilização fraudulenta e utilização de falsos instrumentos de pagamento; a LT prevê uma pena máxima de 6 anos de prisão para a utilização de falsos instrumentos; PT prevê uma pena de 3 anos de prisão para a aquisição de falso instrumento de pagamento, de um máximo de 5 anos para o tráfico de moeda, de 6 meses a 5 anos para a utilização de cheques e de títulos ao portador falsificados e uma pena de 3 anos (mínimo) a 12 anos (máximo) para a falsificação; a SE prevê uma pena máxima de 10 anos de prisão para o furto, falsificação e recepção unicamente se a infracção for «grave».

Cinco Estados-Membros prevêem uma pena de prisão entre um mínimo e um máximo de anos de prisão.

A BE prevê penas de prisão de 2 meses a prisão perpétua (consoante existam circunstâncias agravantes) para o furto e para a extorsão. A CZ prevê penas de 5 a 8 anos de prisão para a contrafacção/falsificação, de 2 a 8 anos para a utilização fraudulenta e o LU de 1 a 5 anos para o furto. A PL prevê uma pena de 3 a 5 anos para a falsificação e detenção ilegal, enquanto o furto é punido com uma pena de 1 a 12 anos de prisão. A SK prevê uma pena de 1 a 5 anos de prisão para a produção, a falsificação/contrafacção e utilização de meios de pagamento. A SK é o único Estado-Membro que prevê uma pena máxima de dois anos de prisão para o enriquecimento ilegal.

Alguns Estados-Membros prevêem penas de prisão, outros combinam a pena de prisão com a aplicação de multas.

A PL, PT e LT prevêem uma pena de prisão combinada com uma multa. Os NL e a SK permitem a escolha entre uma pena de prisão e uma multa ou combinação de ambas. A CZ permite a escolha entre uma pena de prisão e uma multa. Para as infracções previstas nas alíneas b), c) e d) do artigo 2.º, o montante das multas é variável, sem um limite pré-estabelecido (CZ) ou até 360 dias de multas (AT).

A maioria dos Estados-Membros (BE, CZ, LT, NL, PT e SK) mantêm o sistema tradicional e a AT prevê o *sistema de dias de multa*.

A maioria dos Estados-Membros estabelece uma distinção em função do grau de gravidade para as infracções referidas no artigo 2.º. A legislação de certos Estados-Membros (AT, CY, CZ, LV, PT e SK) prevê circunstâncias agravantes, como a participação numa organização criminosa, para os actos referidos no artigo 2.º. A maior parte dos Estados-Membros considera os actos referidos no artigo 4.º puníveis com penas mais reduzidas do que os actos referidos nos artigos 2.º e 3.º. Por

último, as penas aplicáveis aos actos referidos no artigo 3.º são de nível inferior às aplicáveis aos actos referidos no artigo 2.º.

A questão de saber se as sanções aplicáveis pelos Estados-Membros são suficientemente dissuasivas parece ter, numa primeira análise, uma resposta afirmativa: de facto, quase todos os Estados-Membros objecto deste relatório previram penas de prisão relativamente aos actos referidos no artigo 2.º.

Todos os Estados-Membros considerados neste relatório, bem como os Estados-Membros objecto do primeiro, estabelecem, na medida em que prevêm sanções para as infracções previstas nos artigos 2.º, 3.º e 4.º, disposições gerais na sua legislação penal relativamente à participação, incitação e tentativa, na aceção do artigo 5.º.

Ainda no que diz respeito ao presente relatório, parece que os *actos preparatórios* em geral só são sancionados na Suécia, ao passo que todos os outros Estados-Membros limitam a criminalização aos delitos específicos.

As *tentativas* são, de um modo geral, puníveis em todos os países nos casos de infracções graves; as tentativas em relação a *infracções menos graves* são, em geral, igualmente puníveis na maioria dos países, embora nalguns deles só nos casos especificamente previstos.

2.6 Competência jurisdicional (artigo 9.º): Quadro 5

A maioria dos Estados-Membros parece dar cumprimento às obrigações decorrentes do n.º 1, alíneas a) e b), do artigo 9.º. A PL cumpre as obrigações da alínea a) e, com uma excepção, as da alínea b): de acordo com a legislação polaca, um cidadão que cometa, em território estrangeiro, um crime para o qual a legislação nacional prevê uma pena mínima de 2 anos de prisão deve ser julgado e punido de acordo com a lei se se encontrar no território nacional. Quatro Estados-Membros (AT, DK, LT e SE) declararam que não darão cumprimento às disposições do n.º 1, alínea c), do artigo 9.º, que prevê a competência jurisdicional caso a infracção seja cometida em benefício de uma pessoa colectiva com sede no território desse Estado-Membro.

A legislação do LU não contém quaisquer disposições para dar cumprimento a este artigo e CY não prestou informações sobre esta obrigação.

2.7 Responsabilidade e sanções aplicáveis às pessoas colectivas (artigos 7º e 8º): Quadro 6

Cinco Estados-Membros (AT, LV, CZ, PT e SK) comunicaram que se encontra ainda em exame no Parlamento um projecto legislativo destinado a transpor os artigos 7.º e 8.º da decisão-quadro. Seis Estados-Membros (BE, DK, LT, NL, PL e SE) dispõem de legislação que prevê que as pessoas colectivas podem ser consideradas responsáveis pelas infracções referidas nos artigos 2.º a 4.º cometidas em seu benefício por pessoas que nelas exerçam um cargo de direcção. Os referidos Estados-Membros também já tomaram as medidas necessárias para que uma pessoa colectiva possa ser considerada responsável nos casos em que a falta de vigilância ou de controlo por parte da sua direcção tiver possibilitado a prática das infracções referidas nos artigos 2.º a 4.º.

Os mesmos Estados-Membros prevêem a aplicação de multas de carácter administrativo ou penal e (por vezes) de outras medidas que variam desde a liquidação judicial até sanções administrativas e sanções de direito comercial. O Quadro 6 mostra a grande diversidade dessas sanções ou medidas administrativas, civis e penais.

3. CONCLUSÕES

A maioria dos Estados-membros que responderam à Comissão, neste segundo exercício, respeitam explicitamente ou, em certos casos, implicitamente a decisão-quadro. É o caso dos artigos 2.º, 3.º e 5.º. Dois Estados-Membros (GR e LU) parecem ainda não ter adoptado todas as medidas necessárias para transpor integralmente a decisão-quadro, porque o projecto de lei ainda deve ser aprovado pelo Parlamento nacional. CY não prestou à Comissão informações suficientes para permitir uma avaliação completa da conformidade da sua legislação nacional com as disposições da decisão-quadro.

O artigo 4.º foi transposto pela maior parte dos Estados-Membros, embora alguns mediante disposições muito gerais da sua legislação. Nomeadamente, PT comunicou que as infracções a que se refere o primeiro travessão do artigo 4.º são cobertas pelas disposições no âmbito da contrafacção e da falsificação dos títulos de crédito e, no que se refere ao segundo travessão do artigo 4.º, será necessária uma alteração legislativa.

A transposição do artigo 6º relativa a sanções penais está em conformidade, embora de forma muito heterogénea.

Quase todos os Estados-Membros que responderam à Comissão respeitam, ou respeitarão quando a respectiva legislação sobre esta matéria entrar em vigor, a obrigação imposta pelo artigo 6.º no sentido de tornar os actos previstos nos artigos 2.º a 4.º puníveis com sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas.

Os artigos 7.º e 8.º foram transpostos por 6 Estados-Membros (BE, DK, LT, NL, PL e SE) que dispõem, portanto, de uma legislação que assegura a responsabilidade das pessoas colectivas. Em 5 Estados-Membros ainda se encontra em exame no Parlamento o projecto legislativo destinado a transpor os artigos 7.º e 8.º.

A maioria dos Estados-Membros parece dar cumprimento às obrigações decorrentes do nº 1, alíneas a) e b), do artigo 9.º. Quatro Estados-Membros (AT, DK, LT e SE) declararam que não darão cumprimento às disposições do nº 1, alínea c), do artigo 9.º.

À data da conclusão do presente relatório, é de lamentar que 7 Estados-Membros não tenham enviado toda a sua legislação, ou não tenham completado ainda o processo de transposição da decisão-quadro.