



Council of the
European Union

Brussels, 20 July 2023
(OR. en, pt)

12054/23

**Interinstitutional File:
2023/0135(COD)**

**COPEN 272
JAI 1040
DROIPEN 117
CODEC 1413
INST 286
PARLNAT 157**

COVER NOTE

From: The Portuguese Parliament
date of receipt: 17 July 2023
To: The President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council [9241/23 - COM(2023) 234 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament (Assembleia da República) on the above.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search/document/results>

PARECER

COM (2023) 234

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho



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, 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, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, 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 à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2022)234].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, comissão competente em razão da matéria, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o respetivo relatório que se anexa 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 corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – A presente iniciativa tem como objetivo estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio da corrupção, bem como medidas para melhor prevenir e combater a corrupção e começa por relembrar que a corrupção é altamente prejudicial para a sociedade, para as nossas democracias, para a economia e para as pessoas. Debilita as instituições de que dependemos, comprometendo a sua credibilidade, bem como a sua capacidade para executar políticas públicas e prestar serviços públicos de qualidade.

Prevenir e combater com êxito a corrupção é essencial para salvaguardar os valores da União Europeia e a eficácia das suas políticas, bem como para preservar o Estado de direito e a confiança nos governantes e nas instituições públicas.

3 – Nesta sequência, a presente iniciativa indica e sublinha que a corrupção constitui, um obstáculo ao crescimento económico sustentável, desviando recursos de resultados produtivos, comprometendo a eficiência da despesa pública e agravando as desigualdades sociais.

Dificulta o funcionamento eficaz e harmonioso do mercado único, cria incertezas na atividade empresarial e entrava o investimento.

A corrupção é, pela sua natureza, difícil de quantificar, mas mesmo estimativas prudentes sugerem que custa à economia da União Europeia pelo menos 120 mil milhões de EUR por ano¹. Os efeitos negativos da corrupção são sentidos em todo o mundo, frustrando os esforços para assegurar a boa governação e a prosperidade, bem como para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas².

¹ Esta estimativa baseia-se no trabalho de instituições e organismos especializados, como a Câmara de Comércio Internacional, a Transparência Internacional, o Pacto Global das Nações Unidas, o Fórum Económico Mundial e a publicação «Clean Business is Good Business», que sugerem que a perda de riqueza económica devida à corrupção representa 5 % do PIB a nível mundial. Outra estimativa sugeria que os custos da corrupção se situavam entre 179 mil milhões de EUR e 990 mil milhões de EUR por ano na UE (estudo intitulado *The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption* realizado pelo RAND Europe, 2016).

² <https://unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4 - A corrupção é, pois, um fenómeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias. As medidas adotadas a nível nacional ou da União devem reconhecer esta dimensão internacional.

5 – Importa, neste contexto, lembrar os dados do inquérito Eurobarómetro de 2022 que sugerem que 68 % das pessoas na UE e 62 % das empresas sediadas na UE consideram que a corrupção é generalizada no seu país³.

Também o discurso sobre o Estado da União de 2022, proferido pela presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen, coloca a luta contra a corrupção no topo da agenda da Comissão Europeia, salientando a necessidade de a combater tanto a nível da UE como a nível nacional.

O Parlamento Europeu também apelou reiteradamente para o reforço da ação da UE no combate à corrupção⁴. O Conselho fez apelos semelhantes, em especial no contexto da cooperação na luta contra a criminalidade internacional grave e organizada⁵.

6 – Neste contexto, a presente iniciativa refere que o atual quadro jurídico da UE em matéria de luta contra a corrupção deve ser atualizado para ter em conta a evolução das ameaças de corrupção e as obrigações jurídicas da União e dos Estados-Membros impostas pelo direito internacional, bem como a evolução dos quadros jurídico-penais nacionais.

A Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho⁶ estabelece requisitos relativos à criminalização da corrupção no setor privado.

³ Ver: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/citizens-and-businesses-have-spoken-corruption-remains-serious-problem-eu-countries-2022-07-13_en.

⁴ Por exemplo: Resolução de 25 de outubro de 2016, Luta contra a corrupção e seguimento dado à resolução CRIM, 2015/2110 (INI), e Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 17 de fevereiro de 2022, referente à corrupção e aos direitos humanos [2021/2066 (INI)].

⁵ Ver as Conclusões do Conselho, de 9 de março de 2023, que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade grave e organizada para a EMPACT de 2022 a 2025.

⁶ Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no setor privado (JO L 192 de 31.7.2003, p. 54).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A Convenção de 1997 relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários da UE ou dos Estados-Membros da UE⁷ aborda determinados atos de corrupção que envolvem esses funcionários em geral.

No entanto, estes instrumentos não são suficientemente abrangentes, sendo necessário desenvolver mais as regras em vigor nos Estados-Membros para assegurar uma resposta mais coerente e eficaz na União.

Surgiram igualmente lacunas na aplicação da legislação a nível nacional e obstáculos à cooperação entre as autoridades competentes nos diferentes Estados-Membros. As autoridades dos Estados-Membros enfrentam desafios relacionados com a duração excessiva da ação penal, os prazos de prescrição curtos, as regras em matéria de imunidade e privilégios, a disponibilidade limitada de recursos, a formação e os poderes de investigação, para citar alguns exemplos.

7 - A presente iniciativa relembra, igualmente, que a União Europeia é parte na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)⁸, que é o instrumento jurídico internacional mais abrangente neste domínio, combinando um vasto leque de medidas para prevenir e combater a corrupção.

8 - A presente iniciativa, deverá, assim, atualizar o quadro legislativo da UE, nomeadamente através da incorporação de normas internacionais vinculativas para a UE, como as da UNCAC.

O objetivo é assegurar que todas as formas de corrupção sejam criminalizadas em todos os Estados-Membros, que as pessoas coletivas também possam ser responsabilizadas por essas infrações, e que estejam previstas sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas para essas infrações.

Além disso, a presente iniciativa inclui medidas pertinentes para prevenir a corrupção, em conformidade com as normas internacionais, e facilitar a cooperação transfronteiriça, tal como exigido pela UNCAC.

⁷ Convenção estabelecida com base no n.º 2, alínea c), do artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia (JO C 195 de 25.6.1997, p. 2).

⁸ Nações Unidas, 2003, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Tratados, vol. 2349 (outubro): 41, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

9 – A presente iniciativa menciona, ainda, que para erradicar a corrupção, são necessários mecanismos preventivos e repressivos. Os Estados-Membros são incentivados a adotar uma vasta gama de medidas preventivas, legislativas e de cooperação no âmbito da luta contra a corrupção. A falta de integridade, os conflitos de interesses não declarados ou as violações graves das regras deontológicas podem conduzir a atividades corruptas se não forem resolvidos. A prevenção da corrupção atenua a necessidade de repressão criminal e tem benefícios mais vastos na promoção da confiança do público e na gestão da conduta dos funcionários públicos.

10 – Por último, referir e sublinhar que pela primeira vez a nível da UE, a presente iniciativa reúne a corrupção nos setores público e privado num único ato jurídico. A presente iniciativa visa introduzir obrigações e normas internacionais na legislação da UE e atualizar o quadro jurídico de modo a poder responder adequadamente ao fenómeno transfronteiriço da corrupção.

11 – Nesta sequência, a presente iniciativa menciona, que a fim de evitar a impunidade dos crimes de corrupção no setor público, é necessário definir bem o âmbito de aplicação, sublinhando que *em primeiro lugar, o conceito de funcionário público deve abranger igualmente as pessoas que trabalham em organizações internacionais, incluindo as instituições, agências e organismos da União Europeia e os tribunais internacionais. Tal deverá abranger, nomeadamente, as pessoas que atuam como membros de órgãos colegiais responsáveis por decidir sobre a culpabilidade de um arguido no âmbito de um julgamento, bem como as pessoas que, por força de uma convenção de arbitragem, são chamadas a proferir uma decisão juridicamente vinculativa sobre os litígios apresentados pelas partes na convenção de arbitragem. Em segundo lugar, muitas entidades ou pessoas exercem atualmente funções públicas sem estarem investidas de um mandato oficial.*

Por conseguinte, o conceito de funcionário público é definido de modo a abranger todos os funcionários pertinentes, quer sejam nomeados, eleitos ou empregados com base num contrato, titulares de um cargo oficial administrativo ou judicial, bem como todas as pessoas que prestam um serviço, que tenham sido investidas de autoridade pública ou que estejam sujeitas ao controlo ou à supervisão das autoridades públicas na prestação desse serviço, mesmo que não sejam titulares de um cargo oficial.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Para efeitos da presente iniciativa, a definição deve abranger as pessoas que trabalham em empresas estatais e controladas pelo Estado, bem como em fundações de gestão de ativos e empresas privadas que exercem funções de serviço público e as pessoas coletivas por elas criadas ou mantidas. Qualquer pessoa que exerça um cargo legislativo deve ser tratada como um funcionário público para efeitos da presente diretiva.

12 – Quanto aos Direitos Fundamentais

A União Europeia assenta nos valores consagrados no artigo 2.º do TUE e reconhece os direitos, liberdades e princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do TUE.

A corrupção compromete as instituições democráticas e os valores da UE, incluindo a proteção dos direitos fundamentais. Ao combater a corrupção, a presente proposta contribui positivamente para a proteção dos direitos fundamentais, como o direito a um tribunal imparcial e a liberdade de expressão.

A presente iniciativa, relembra, neste contexto, que a luta contra a corrupção e a proteção dos direitos fundamentais são objetivos complementares e não contraditórios. A definição, execução e aplicação da criminalização devem ser levadas a cabo no pleno respeito das obrigações em matéria de direitos fundamentais. Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades fundamentais está sujeita às condições enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais.

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

a) Da Base Jurídica

As bases jurídicas da presente iniciativa são o artigo 83.º, n.ºs 1 e 2, e o artigo 82.º, n.º 1, alínea d), do TFUE.

O artigo 83.º, n.º 1, do TFUE identifica a corrupção como um dos crimes com uma dimensão transfronteiriça particular. Permite ao Parlamento Europeu e ao Conselho estabelecer as regras mínimas necessárias para a definição de corrupção por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Não existe uma definição única de corrupção, uma vez que a corrupção existe sob diferentes formas, envolvendo diferentes participantes. Com efeito, a corrupção é um fenómeno endémico que assume múltiplas formas em todas as facetas da sociedade, por exemplo, suborno, peculato, tráfico de influência, comércio de informações, abuso de funções e enriquecimento ilícito⁹

O artigo 83.º, n.º 2, do TFUE é a base jurídica com base na qual a Diretiva (UE) 2017/1371, alterada pela diretiva proposta, foi adotada. Define a competência da UE para estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções nos domínios de intervenção da UE que tenham sido objeto de medidas de harmonização, se tal for essencial para assegurar a execução eficaz desses domínios de intervenção.

O artigo 82.º, n.º 1, alínea d), constitui a base jurídica para as medidas destinadas a facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou equivalentes dos Estados-Membros em matéria de processos penais e de execução de decisões, como a adoção de regras comuns relativas à competência em matéria penal.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A corrupção é um fenómeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias. As medidas adotadas apenas a nível nacional ou mesmo da União, sem ter em conta a coordenação e a cooperação internacionais, teriam um efeito insatisfatório.

Entre 2016 e 2021, a Eurojust registou 505 casos de corrupção transfronteiriça, com um aumento constante ao longo deste período de cinco anos¹⁰, o que confirma que a corrupção é um fenómeno transfronteiriço em crescimento gradual na UE.

Devido à dimensão transnacional da corrupção, e tendo em conta a legislação da UE já em vigor, espera-se que a ação a nível da UE seja mais eficaz e eficiente e traga

⁹ Relatório sobre o custo da não-Europa intitulado *Stepping up the EU's efforts to tackle corruption*, EPRS | Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, Meenakshi Fernandes e Lenka Jančová, 2023, p. 15.

¹⁰ Eurojust, *Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights*, maio de 2022.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

um valor acrescentado concreto em comparação com as medidas tomadas individualmente pelos Estados-Membros.

A intervenção da UE criaria valor acrescentado através de uma maior aproximação do direito penal dos Estados-Membros, contribuindo para assegurar um campo de ação comum entre os Estados-Membros, bem como a coordenação e normas comuns.

A intervenção da UE permitiria ainda reforçar a eficácia das medidas de prevenção e dos instrumentos de investigação em toda a UE. Além disso, dada a natureza cada vez mais transfronteiriça dos casos de corrupção, é necessária uma estreita colaboração entre os Estados-Membros para assegurar uma prevenção e repressão adequadas. A existência de definições comuns das infrações penais facilitaria essa colaboração.

Atendendo a que o objetivo da presente iniciativa, a saber, aplicar à corrupção em todos os Estados-Membros sanções penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros, *de per se*, mas pode, devido à dimensão e aos efeitos da presente iniciativa, ser mais bem alcançado ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do TUE, a presente iniciativa limita-se ao necessário e proporcionado para prevenir e combater eficazmente a corrupção e dar execução às obrigações e normas internacionais, em especial no que diz respeito à criminalização da corrupção.

A presente iniciativa define, assim, o âmbito dos crimes de corrupção, a fim de abranger todos os comportamentos relevantes, limitando-os ao que é necessário e proporcionado, reforçando, sempre que necessário, as obrigações internacionais existentes, a fim de melhorar a cooperação transfronteiriça e evitar que os criminosos explorem as diferenças entre as legislações nacionais em seu benefício.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Por conseguinte, e em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo acima referido, a presente iniciativa não excede o necessário para atingir o seu objetivo.

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 os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 12 de julho de 2023

Fato
O Deputado Autor do Parecer


(Miguel Santos)

O Presidente da Comissão


(Luís Capoulas Santos)

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Nota Técnica realizada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.

RELATÓRIO

COM (2023) 234 final – PROPOSTA DE DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro, 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 (2023) 234 final – *“Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho”*.

Este relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no artigo 6.º do 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), bem como no artigo 3.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro.

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2023) 234 final refere-se à Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Reconhecendo que prevenir e combater com êxito a corrupção é essencial para salvaguardar os valores da União Europeia (UE) e a eficácia das suas políticas, bem como para preservar o Estado de Direito e a confiança nos governantes e nas instituições públicas, esta iniciativa legislativa europeia atualiza o quadro jurídico da UE em matéria de luta contra a corrupção, tendo em conta a evolução das ameaças de corrupção e as obrigações jurídicas da União e dos Estados-Membros impostas pelo direito internacional, bem como a evolução dos quadros jurídico-penais nacionais.

Recordando que a UE é parte na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), esta iniciativa legislativa assume a incorporação de normas internacionais vinculativas para a UE, como as da UNCAC, referindo que a UE deve, tanto quanto possível, ir além dos requisitos mínimos da UNCAC e estabelecer requisitos adicionais para prevenir e combater a corrupção. O seu objetivo principal é assegurar que todas as formas de corrupção sejam criminalizadas em todos os Estados-Membros.

Considerando que a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, relativa ao combate à corrupção no setor privado, e que a Convenção de 1997, relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, não são suficientemente abrangentes e que a atual criminalização da corrupção varia entre os Estados-Membros, o que dificulta uma resposta coerente e eficaz em toda a União, para além de terem surgido lacunas na aplicação da lei e obstáculos na cooperação entre

as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros, a presente proposta de Diretiva visa alterar e alargar as disposições desses instrumentos. Uma vez que as alterações a introduzir são substanciais em número e natureza, ambos os instrumentos são substituídos na íntegra pela presente proposta de Diretiva.

Saliente-se que esta proposta de Diretiva reúne, pela primeira vez a nível da UE, a corrupção nos setores público e privado num único ato jurídico.

Esta proposta de Diretiva, que se baseia nos artigos 83.º, n.ºs 1 e 2, e 82.º, n.º 1 alínea d), do TFUE, tem por objetivo principal estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio da corrupção, bem como medidas para melhor prevenir e combater a corrupção.

É dada a seguinte explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta vertida na COM (2023) 234 final:

“Artigo 1.º: Objeto e âmbito de aplicação — Esta disposição define o objetivo e o âmbito de aplicação do projeto de diretiva, designadamente, que a diretiva estabelece regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio da corrupção, bem como medidas para melhor prevenir e combater a corrupção.

Artigo 2.º: Definições — Esta disposição estabelece as definições de «bens» (em relação aos crimes de corrupção previstos nos artigos 7.º a 13.º) em conformidade com o acervo da UE¹ e de «pessoas coletivas» (em relação à obrigação de determinar a responsabilidade das pessoas coletivas prevista no artigo 16.º). O conceito de «funcionário público» baseia-se nas definições previstas na Convenção de 1997 e na Diretiva (UE) 2017/1371, ao mesmo tempo que explicita que também abrange as pessoas que trabalham em países terceiros, as organizações internacionais, incluindo as instituições da União Europeia, e os tribunais nacionais e internacionais. A presente diretiva utiliza uma definição única de «funcionário público» aplicável a todos os crimes de corrupção nela enumerados. O conceito de «alto funcionário» é

¹ Artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal (JO L 284 de 12.11.2018, p. 22) e artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 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, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 85).

definido em relação às circunstâncias agravantes (artigos 18.º e 28.º), às medidas preventivas (artigo 23.º) e à recolha de dados (artigo 25.º).

Artigo 3.º: Prevenção da corrupção — Esta disposição visa sublinhar a necessidade de abordar a luta contra a corrupção numa perspetiva preventiva. Visa explorar atividades de sensibilização para a luta contra a corrupção, através de programas de educação e investigação, com a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais. A fim de estabelecer adequadamente esse sistema preventivo, é necessário um processo adequado de avaliação dos riscos, a fim de identificar e colmatar as lacunas e os setores mais expostos ao risco de corrupção. Tal como estabelecido na comunicação que acompanha a presente proposta, a Comissão, com a ajuda da rede da UE contra a corrupção e em estreita consulta com os Estados-Membros, fará um levantamento das zonas comuns de alto risco até 2024. Os resultados servirão de base à avaliação nacional dos riscos efetuada pelos Estados-Membros, exigida pela presente proposta.

Artigo 4.º: Organismos especializados — Esta disposição exige que os Estados-Membros criem ou disponham, nas suas ordens jurídicas nacionais, de organismos especializados na prevenção e repressão da corrupção. Esses organismos devem ser independentes, dispor de recursos humanos, financeiros, técnicos e tecnológicos suficientes e dos poderes necessários para o desempenho das suas tarefas. Devem ser conhecidas do público e exercer as suas funções com transparência, integridade e a sua responsabilização.

Artigo 5.º: Recursos — Esta disposição visa assegurar que as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela deteção, investigação, ação penal ou julgamento das infrações abrangidas pela diretiva dispõem continuamente dos recursos humanos, financeiros, técnicos e tecnológicos necessários para o desempenho eficaz das suas funções.

Artigo 6.º: Formação — Esta disposição obriga os Estados-Membros a ministrar formação especializada em matéria de luta contra a corrupção às autoridades competentes e ao seu pessoal e a assegurar a existência de recursos adequados para o efeito. Contém igualmente obrigações relativas à formação pertinente dos funcionários públicos.

Artigos 7.º e 8.º: Suborno — Estas disposições definem o suborno nos setores público e privado e preveem que esse comportamento seja punível como infração penal, quando cometido intencionalmente. A definição das infrações penais abrange tanto o suborno ativo como passivo.

Artigo 9.º: Apropriação ilegítima — Esta disposição define a apropriação ilegítima no setor público e privado e prevê que esse comportamento seja punível como infração penal, quando praticado intencionalmente.

Artigo 10.º: Tráfico de influência — Esta disposição define o tráfico de influência e prevê que tal comportamento seja punível como infração penal, quando praticado intencionalmente. A disposição especifica igualmente que o tráfico de influência é punível independentemente de a influência ser exercida ou de o presumido exercício da influência produzir efeitos.

Artigo 11.º: Abuso de funções — Esta disposição define o abuso de funções no setor público e privado e prevê que a conduta ou omissão seja punível como infração penal, quando praticada intencionalmente.

Artigo 12.º: Obstrução da justiça — Esta disposição define a obstrução da justiça e prevê que tal comportamento seja punível como infração penal, quando praticado intencionalmente e no contexto de um processo relativo a uma infração definida na presente diretiva.

Artigo 13.º: Enriquecimento resultante de crimes de corrupção — A Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal² estabelece regras de base para a criminalização do branqueamento de capitais e estabelece que a corrupção deve ser considerada uma infração subjacente ao branqueamento de capitais. No entanto, essa diretiva não obriga os Estados-Membros a criminalizarem a aquisição, a detenção ou a utilização de bens provenientes de corrupção se uma pessoa esteve envolvida na infração de que provêm os bens (o chamado «autobranqueamento»). A presente proposta de diretiva introduz esse requisito específico, criando assim a infração correspondente ao «enriquecimento resultante da corrupção». Para esta infração, o Ministério Público apenas teria de provar a existência de uma ligação entre os bens e a participação na corrupção, tal como teria de provar a corrupção como uma infração subjacente para efeitos de branqueamento de capitais.

Artigo 14.º: Instigação, cumplicidade e tentativa — Trata-se de uma disposição aplicável às infrações penais acima mencionadas, que exige que os Estados-Membros criminalizem também as formas de cumplicidade, instigação e tentativa da maioria das infrações mencionadas.

A cumplicidade num crime de corrupção pode incluir uma grande variedade de atividades que vão desde a facilitação ou prestação de aconselhamento à prestação de serviços de apoio à prática destes atos. Além disso, a fim de assegurar uma dissuasão eficaz, é necessário criminalizar a incitação, tornando punível o ato de solicitar a terceiros que pratiquem as infrações previstas na proposta de diretiva. Uma vez que a definição de alguns crimes de corrupção, como o suborno, abrange atos que podem ser considerados preparatórios e não exigem que o autor da infração obtenha uma vantagem real, a presente diretiva não exige que os Estados-Membros criminalizem a sua tentativa.

Artigo 15.º: Sanções e medidas aplicáveis às pessoas singulares — Esta disposição é aplicável a todas as infrações e exige que os Estados-Membros apliquem sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

Além disso, a disposição estabelece o nível mínimo da pena máxima. A Decisão-Quadro 2003/568/JAI já estabelece um limiar mínimo para uma pena máxima de um a três anos em caso de suborno no setor privado. A Convenção de 1997 relativa à luta contra a corrupção exige

² Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal (JO L 284 de 12.11.2018, p. 22).

para o suborno de funcionários públicos, pelo menos nos casos graves, penas privativas da liberdade que possam determinar a extradição.

A presente proposta estabelece a pena máxima mínima de quatro a seis anos, em função da gravidade da infração, o que representa um aumento em comparação com as sanções acima referidas a nível da UE em caso de suborno. Tal como explicado anteriormente, a Comissão analisou a legislação dos Estados-Membros na preparação do presente ato legislativo.

A Decisão-Quadro 2003/568/JAI já prevê a possibilidade de uma pessoa condenada por corrupção ser temporariamente proibida de exercer a sua atividade profissional. A presente diretiva estabelece uma série de sanções adicionais que as autoridades competentes devem poder impor às pessoas condenadas por um crime de corrupção.

Artigo 16.º: Responsabilidade das pessoas coletivas — Trata-se de uma disposição aplicável a todas as infrações penais previstas na presente diretiva que exige que os Estados-Membros assegurem a responsabilidade das pessoas coletivas, excluindo ao mesmo tempo que essa responsabilidade seja alternativa à das pessoas singulares. A disposição está em consonância com o artigo 10.º da Convenção de Varsóvia.

Esta disposição segue uma fórmula-padrão que pode ser encontrada noutros instrumentos jurídicos da UE, obrigando os Estados-Membros a assegurarem que as pessoas coletivas possam ser consideradas responsáveis pelas infrações penais referidas na presente diretiva cometidas em seu benefício por qualquer pessoa com cargos de direção, na pessoa coletiva, ou por outras pessoas sob o seu controlo ou supervisão. Não é necessário que tal responsabilidade seja exclusivamente penal.

Artigo 17.º: Sanções aplicáveis às pessoas coletivas — Esta disposição é aplicável às sanções aplicáveis às pessoas coletivas. Estabelece uma lista de sanções e medidas, que não são necessariamente de natureza penal, como a exclusão temporária ou permanente da contratação pública.

Artigo 18.º: Circunstâncias agravantes e atenuantes — Esta disposição apresenta, em primeiro lugar, uma lista de circunstâncias que devem ser consideradas circunstâncias agravantes para permitir que o poder judicial tenha em conta os danos sociais mais vastos causados, por exemplo, por grupos organizados ou por pessoas que ocupam cargos de responsabilidade pública. Fornece igualmente uma lista de circunstâncias que devem ser consideradas circunstâncias atenuantes, abrangendo, por exemplo, os casos em que os autores das infrações fornecem informações ou colaboram com as autoridades.

Artigo 19.º: Imunidade ou privilégios em matéria de investigação e ação penal contra crimes de corrupção — Trata-se de uma disposição aplicável a todas as infrações acima referidas que exige que os Estados-Membros tomem medidas para assegurar que a imunidade ou os privilégios de investigação e ação penal concedidos ao abrigo do direito nacional para as infrações referidas na presente diretiva possam ser levantados através de um processo eficaz e transparente preestabelecido por lei e concluído num prazo razoável.

Artigo 20.º: Competência — Esta disposição é aplicável a todas as infrações penais previstas na presente diretiva e exige a existência de critérios de competência que permitam às autoridades judiciárias iniciar investigações, instaurar ações penais e levar a julgamento os autores das infrações penais definidas na presente diretiva.

Artigo 21.º: Prazos de prescrição para as infrações penais — Este artigo estabelece disposições em matéria de prazos de prescrição, a fim de permitir às autoridades competentes investigar, instaurar ações penais e julgar as infrações penais abrangidas pela presente proposta, bem como a execução das sanções pertinentes, durante um período de tempo suficiente. A presente proposta fixa a duração mínima dos prazos de prescrição entre oito e quinze anos, em função da gravidade da infração.

Artigo 22.º: Proteção das pessoas que denunciam infrações ou contribuem para a investigação — a Diretiva (UE) 2019/1937 estabelece regras e procedimentos para proteger as pessoas que comunicam informações que obtiveram num contexto profissional sobre violações do direito da UE em domínios de intervenção fundamentais. Os denunciantes podem fornecer informações valiosas às autoridades competentes, permitindo-lhes prevenir, detetar e exercer a ação penal contra a corrupção de modo eficaz. Quando os denunciantes denunciam infrações penais referidas na presente diretiva, esta disposição exige a aplicação da Diretiva (UE) 2019/1937. Este artigo dispõe igualmente que cabe às autoridades nacionais competentes assegurar que as pessoas que fornecem provas ou de outra forma cooperam em investigações criminais beneficiem da proteção, do apoio e da assistência necessários no contexto de processos penais.

Artigo 23.º: Instrumentos de investigação — Esta disposição visa assegurar que os instrumentos de investigação previstos na legislação nacional para casos de criminalidade organizada ou outros crimes graves também possam ser utilizados em casos de branqueamento de capitais.

Artigo 24.º: Cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, a Comissão, a Europol, a Eurojust, o Organismo Europeu de Luta Antifraude e a Procuradoria Europeia — Esta disposição prevê a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, a Europol, a Eurojust, a Procuradoria Europeia e a Comissão na luta contra a corrupção. Tal inclui a prestação de assistência técnica e operacional por parte da Europol, da Eurojust, do OLAF, da Procuradoria Europeia e da Comissão.

Artigo 25.º: Apoio da Comissão aos Estados-Membros e respetivas autoridades competentes — Esta disposição estabelece o modo como a Comissão apoiará os Estados-Membros e as autoridades competentes no cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força da presente diretiva. Como anunciado na comunicação que a acompanha, a Comissão criará uma rede da UE contra a corrupção, que racionalizará e apoiará as redes existentes e maximizará o intercâmbio de boas práticas entre as autoridades e agências nacionais, a sociedade civil e peritos independentes.

Artigo 26.º: Recolha de dados e estatísticas — Esta disposição exige que os Estados-Membros recolham dados estatísticos para controlar a eficácia dos seus sistemas de luta contra a corrupção. A disposição enumera, de forma não exaustiva, os dados estatísticos que devem ser recolhidos pelos Estados-Membros e obriga-os a publicá-los anualmente.

Artigo 27.º: Substituição da Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e da Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia — Esta disposição substitui as atuais disposições no domínio da criminalização da corrupção em relação aos Estados-Membros que participam na presente diretiva.

Artigo 28.º: Alterações da Diretiva (UE) 2017/1371 — Esta disposição altera a Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal. Consequentemente, as normas estabelecidas na Diretiva (UE) 2017/1371 para lutar contra a corrupção lesiva dos interesses financeiros da União, nomeadamente em termos de sanções aplicáveis a pessoas singulares e coletivas, de circunstâncias agravantes e atenuantes e de prazos de prescrição, são alinhadas com as estabelecidas na presente diretiva.

Artigo 29.º: Transposição — A Comissão apresentará um relatório sobre a transposição da presente diretiva 24 meses após o termo do prazo de transposição, ou seja, 18 meses após a adoção da presente diretiva.

Artigo 30.º: Avaliação e apresentação de relatórios — Esta disposição estabelece que, decorridos 12 meses após o prazo de execução da presente diretiva, os Estados-Membros apresentam, de dois em dois anos, um relatório sobre a forma como dão execução aos artigos 3.º a 6.º e que a Comissão adotará igualmente um relatório de avaliação".

o Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º 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, verifica-se que a concretização do objetivo proposto – estabelecer regras mínimas comuns relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio da corrupção, bem como medidas para melhor prevenir e combater a corrupção – não pode ser alcançado de forma unilateral por cada Estado-Membro, nem bilateralmente entre os Estados-Membros, só podendo ser realizado a nível da União Europeia.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Daf que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2023) 234 final – “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a corrupção, que substitui a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho e a Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia e que altera a Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 21 de junho de 2023

re) A Deputada Relatora

(Andreia Neto)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negão)