COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Recuperação e perda de bens:

garantir que o crime não compensa

Índice

1. INTRODUÇÃO 2

1.1. Objetivos e principais elementos da Diretiva 2014/42/UE 2

1.2. O quadro jurídico da UE aplicável à deteção, identificação, congelamento e perda de bens adquiridos ilicitamente 3

1.3. Finalidade e estrutura do relatório, recolha de informações e metodologia 4

2. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA 5

2.1. Avaliação geral e impacto da Diretiva nos sistemas nacionais de recuperação de bens 5

2.2. Avaliação específica das medidas de transposição nos Estados-Membros 6

2.2.1. Definições (artigo 2.º) 6

2.2.2. Âmbito de aplicação (artigo 3.º) 6

2.2.3. Perda (artigo 4.º) 7

2.2.4. Perda alargada (artigo 5.º) 8

2.2.5. Perda de bens de terceiros (artigo 6.º) 9

2.2.6. Congelamento (artigo 7.º) 10

2.2.7. Salvaguardas (artigo 8.º) 11

2.2.8. Perda e execução efetivas (artigo 9.º) 12

2.2.9. Administração dos bens congelados e declarados perdidos (artigo 10.º) 13

2.2.10. Estatísticas (artigo 11.º) 13

3. AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE E DAS EVENTUAIS VANTAGENS DA INTRODUÇÃO DE REGRAS COMUNS ADICIONAIS RELATIVAS À PERDA NÃO BASEADA NUMA CONDENAÇÃO 14

4. IDENTIFICAÇÃO E DETEÇÃO DOS BENS ADQUIRIDOS ILICITAMENTE 16

5. A DIMENSÃO INTERNACIONAL E A RECUPERAÇÃO DE BENS 17

6. CONCLUSÕES E CAMINHO A SEGUIR 18

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivos e principais elementos da Diretiva 2014/42/UE

O crime organizado é uma das maiores ameaças para a segurança da União Europeia. De acordo com a Europol, mais de 5 000 grupos de criminalidade organizada estão atualmente sob investigação na Europa[1]. O crime organizado assenta na busca do lucro e as suas atividades ilegais geram lucros avultados: estima-se que os produtos do crime organizado na UE ascendam atualmente a cerca de 110 mil milhões de euros por ano[2].

A Europol estima que, na UE, apenas cerca de 2 % do produto do crime são congelados e 1 % declarado perdido. Tal permite aos grupos de criminalidade organizada investir na expansão das suas atividades criminosas e na infiltração na economia lícita[3]. A Europol estima que entre 0,7 e 1,28 % do PIB anual da UE estão ligados a atividades financeiras suspeitas[4].

A perda de produtos do crime é uma componente essencial do combate à criminalidade grave e organizada, visto que priva os criminosos dos seus ganhos financeiros e garante que o crime não compensa.

O processo de recuperação de bens inclui várias fases:

- **identificação e deteção** dos bens adquiridos ilicitamente;
- **congelamento e apreensão dos bens** tendo em vista uma eventual decisão de perda subsequente;
- **administração dos bens congelados e apreendidos** para preservar o respetivo valor;
- **perda** dos bens adquiridos ilicitamente;
- **alienação dos bens confiscados**, que pode incluir a sua reutilização para fins públicos ou sociais.

Em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Diretiva 2014/42/UE (a seguir designada por «Diretiva»), que define regras mínimas para o congelamento, administração e perda de bens de origem criminosa. A Diretiva introduziu:

---

1 https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017

2 «*Transcrime, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe*» (Dos mercados negros aos negócios lícitos: a carteira do crime organizado na Europa), 2015, disponível em: http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf

3 Europol, «*Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014*» (O crime ainda compensa? Recuperação de ativos de origem criminosa na UE – Análise de informações estatísticas 2010-2014), 2016, disponível em: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay

4 Europol, «*From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact*» (Da suspeita à ação: utilizar as informações financeiras para um maior impacto operacional), 2017, disponível em: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact

- disposições sobre a **perda não baseada numa condenação** (pelo menos em casos de doença ou de fuga do suspeito ou arguido);

- disposições sobre a **perda alargada para uma lista específica de infrações penais**;

- disposições sobre a **perda de bens de terceiros**;

- esclarecimentos sobre o **congelamento de bens tendo em vista a sua perda subsequente, incluindo o congelamento «urgente»**,

- **garantias estritas** para preservar os direitos das partes afetadas por processos de congelamento ou perda;

- regras que permitem a **deteção e o rastreio dos bens mesmo após uma condenação definitiva** para assegurar a execução efetiva de uma decisão de perda;

- disposições sobre a **administração dos bens congelados e declarados perdidos**;

- disposições que exigem aos Estados-Membros a **recolha e manutenção de estatísticas exaustivas sobre o congelamento e a perda**.

Em conformidade com os Protocolos n.os 21 e 22 do Tratado da União Europeia, respetivamente, o Reino Unido e a Dinamarca não participaram na adoção da Diretiva e não estão sujeitos à sua aplicação. A Irlanda exerceu o seu direito de participar na adoção e aplicação da Diretiva.

De acordo com o artigo 12.º da Diretiva, os Estados-Membros tinham a obrigação de transpor as respetivas disposições para o direito nacional até 4 de outubro de 2016.

1.2. O quadro jurídico da UE aplicável à deteção, identificação, congelamento e perda de bens adquiridos ilicitamente

Além da Diretiva 2014/42/UE, a adoção do Regulamento (UE) 2018/1805 relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda[5] constitui outro marco significativo no domínio da recuperação de bens. O Regulamento visa facilitar a recuperação transfronteiriça de bens de origem criminosa e acelerar e simplificar o seu congelamento e perda na UE. Aplica-se a todas as decisões de apreensão e perda emitidas no âmbito de processos em matéria penal, incluindo, portanto, as perdas baseadas e não baseadas numa condenação[6].

A capacidade de congelar e de declarar perdidos bens depende diretamente da capacidade de os detetar e identificar eficazmente. A Decisão 2007/845/JAI do Conselho7 obriga os

5 Regulamento (UE) 2018/1805 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda (JO L 303 de 28.11.2018, p 1.

6 É aplicável a partir de 19 de dezembro de 2020.

7 Decisão 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de dezembro de 2007, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros no domínio da deteção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com o crime (JO L 332 de 18.12.2007, p. 103).

Estados-Membros a criarem ou designarem gabinetes de recuperação de bens, por forma a assegurar a maior rapidez possível na deteção de bens ilícitos em toda a UE.

A UE também tomou medidas para assegurar um acesso mais rápido à informação. Nas últimas três décadas, a União Europeia desenvolveu um quadro sólido para combater o branqueamento de capitais, que também instaura registos dos beneficiários efetivos das estruturas societárias e outras pessoas coletivas e registos centrais das contas bancárias[8]. A Diretiva 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras, concede às autoridades de aplicação da lei e aos gabinetes de recuperação de bens acesso direto a informações sobre contas bancárias para combater a criminalidade grave[9].

1.3. Finalidade e estrutura do relatório, recolha de informações e metodologia

Em conformidade com o artigo 13.º da Diretiva, a secção 2 do presente relatório avalia a aplicação da Diretiva. A subsecção 2.1 apresenta uma avaliação geral e realça as medidas adotadas pelos Estados-Membros para transpor as disposições da Diretiva. A subsecção 2.2 avalia cada disposição da Diretiva. Os exemplos apresentados no relatório proporcionam ao leitor uma visão geral da forma como a Diretiva foi transposta em toda a UE. A análise contida no presente relatório baseia-se nas informações que os Estados-Membros forneceram até 1 de dezembro de 2019.

Além disso, o relatório dá continuidade ao documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a análise da perda não baseada numa condenação na UE[10], adotado em 2019. A secção 3 responde formalmente a um pedido do Parlamento Europeu e do Conselho no sentido de avaliar a viabilidade e as possíveis vantagens da introdução de regras comuns adicionais relativas à perda de bens provenientes de atividades criminosas na ausência de uma condenação de uma pessoa ou mais pessoas específicas por essas atividades[11].

A secção 4 do presente relatório examina o trabalho dos gabinetes de recuperação de bens, estabelecidos pela Decisão 2007/845/JAI do Conselho, e os desafios que enfrentam no desempenho das suas tarefas diárias.

Os criminosos transferem e espalham os seus bens adquiridos ilicitamente por várias jurisdições e dificultam às autoridades competentes a deteção, o congelamento e a perda desses bens. A cooperação internacional é, portanto, crucial para a recuperação efetiva dos bens de origem criminosa. A secção 5 proporciona uma visão geral dos instrumentos internacionais que são relevantes para o domínio da recuperação de bens.

O presente relatório não prejudica quaisquer novas medidas legislativas ou não legislativas nos Estados-Membros da UE. A Comissão continuará a monitorizar a conformidade das medidas nacionais com as disposições correspondentes da Diretiva.

---

8 Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (JO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

9 Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/642/JAI do Conselho (JO L 186 de 11.7.2019, p. 122).

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Documento 7329/1/14 REV 1 ADD 1 do Conselho.

Sempre que necessário, utilizará os poderes de execução que lhe são conferidos pelos Tratados através de processos por infração.

2. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA

2.1. Avaliação geral e impacto da Diretiva nos sistemas nacionais de recuperação de bens

Apenas oito Estados-Membros notificaram à Comissão uma transposição completa da Diretiva para os respetivos ordenamentos jurídicos nacionais até ao termo do prazo de transposição, ou seja, 4 de outubro de 2016. Como resultado, em novembro de 2016, a Comissão enviou cartas de notificação para cumprir a 18 Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Croácia, Chipre, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Suécia) pela não comunicação das medidas nacionais de transposição. Posteriormente, 15 desses 18 Estados-Membros notificaram medidas nacionais de transposição à Comissão, declarando a transposição como completa. Após verificar a integralidade da transposição, a Comissão decidiu encerrar os processos por infração contra esses 15 Estados-Membros. De momento, apenas três processos por não comunicação continuam abertos. Esses processos dizem respeito à Bulgária, ao Luxemburgo e à Roménia[12].

A análise das medidas nacionais de transposição fornece informações à Comissão sobre **o impacto da Diretiva nos sistemas nacionais de recuperação e perda de bens**. Dos 26 Estados-Membros vinculados pela Diretiva, 24 tiveram de adotar nova legislação para transpor as suas disposições para os respetivos ordenamentos jurídicos nacionais[13]. Na maioria dos casos, as medidas nacionais de transposição consistiram em alterações das disposições já existentes no direito nacional. Essas **alterações conduziram a modificações nos seguintes conceitos jurídicos**:

- **definições de «produto» e «instrumentos»** (Bulgária, Chéquia, Estónia, Grécia, França, Chipre, Finlândia);
- **perda baseada numa condenação** (Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Letónia, Áustria, Polónia, Portugal, Finlândia);
- **perda não baseada numa condenação** (Alemanha, Irlanda, Espanha, Chipre, Letónia, Malta, Portugal, Finlândia, Suécia);
- **perda alargada e crimes relativamente aos quais a perda alargada é permitida** (Bélgica, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Polónia, Portugal, Suécia);
- **perda de bens de terceiros** (Estónia, Irlanda, Grécia, Chipre, Hungria, Polónia, Portugal, Finlândia);

[12] Para a Bulgária, Luxemburgo e Roménia, o controlo de conformidade ainda não foi inteiramente realizado e todos os elementos contidos no presente relatório dizem respeito à legislação já notificada por esses Estados-Membros, sem prejuízo de futuras medidas de caráter legislativo.

[13] NL e a SI indicaram que as suas normas em vigor relativas ao congelamento e perda estavam em total conformidade com a Diretiva, não havendo necessidade de quaisquer alterações.

- **congelamento** (Áustria, Portugal);
- **garantias** (Espanha, França, Letónia, Portugal);
- **execução efetiva das decisões de perda** (Letónia, Malta, Áustria, Portugal);
- **administração dos bens congelados e declarados perdidos** (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Grécia, França, Croácia, Chipre, Letónia, Hungria, Malta, Portugal, Roménia).

2.2. Avaliação específica das medidas de transposição nos Estados-Membros

2.2.1. Definições (artigo 2.º)

O **artigo 2.º** define os termos «**produto**», «**bens**», «**instrumentos**», «**perda**», «**congelamento**» e «**infração penal**».

Estas definições não estão explicitamente transpostas numa série de Estados-Membros, mas os conceitos estão incorporados na legislação nacional relativa ao congelamento e à perda de bens.

A legislação de transposição da Grécia e de Chipre inclui definições de todos estes termos. O termo «produto» é definido na Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Croácia, Malta, Portugal, Finlândia e Suécia. O termo «bens» está especificamente definido na Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Croácia, Letónia, Hungria, Malta, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. O termo «instrumentos» está definido na Chéquia, Malta e Portugal. O termo «perda» está definido na Bulgária, Letónia e Lituânia. O termo «congelamento» está definido na Áustria, Hungria e Países Baixos.

2.2.2. Âmbito de aplicação (artigo 3.º)

O **artigo 3.º** define o **âmbito de aplicação** da Diretiva **ao estabelecer as infrações relativamente às quais o congelamento ou a uma perda são permitidos**. Inclui referências diretas a outros instrumentos jurídicos da UE [alíneas a) a k)] e às infrações penais que os mesmos regulam.

As disposições de outros instrumentos jurídicos também preveem o congelamento e a perda de instrumentos e produtos do crime. Por exemplo, o artigo 10.º da Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal[14] estipula especificamente que o congelamento e a perda dos instrumentos e do produto das infrações penais que a diretiva criminaliza devem ser permitidos[15].

A maior parte dos Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, Alemanha, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Finlândia, Suécia) aplica o congelamento e a perda a

[14] Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

[15] O âmbito das infrações penais às quais a Diretiva se aplica está indicado no anexo do presente relatório.

todos os crimes. França e Malta permitiram-nos para todas as infrações puníveis com pena de prisão de, pelo menos, um ano. A Bulgária, Estónia, Grécia e Espanha permitiram o congelamento e a perda para todos os crimes intencionais. Na Eslováquia, são permitidos para todas as infrações, sobretudo quando o autor da infração é condenado a uma pena de prisão perpétua ou prisão efetiva por um crime grave. Na Irlanda, é permitido o congelamento e a perda de bens no caso de uma lista de infrações.

2.2.3. Perda (artigo 4.º)

2.2.3.1. Perda baseada numa condenação (artigo 4.º, n.º 1)

O **artigo 4.º, n.º 1**, exige que os Estados-Membros **permitam, sob reserva de uma condenação definitiva por uma infração, a perda dos instrumentos e dos produtos do crime ou dos bens cujo valor corresponda a tais instrumentos ou produtos**. A referida **condenação definitiva também pode resultar de processo à revelia**.

Todos os Estados-Membros permitem, sob reserva de uma condenação definitiva, a perda dos instrumentos e do produto do crime.

Relativamente à perda de bens cujo valor corresponda a tais instrumentos ou produtos, o direito nacional na maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Grécia, Espanha, Chipre, França, Itália, Letónia, Luxemburgo, Malta, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia, Suécia) prevê a possibilidade da perda de outros bens de valor equivalente ao dos instrumentos e do produto do crime. Em vários Estados-Membros (Alemanha, Estónia, Irlanda, Croácia, Lituânia, Países Baixos), é possível impor à pessoa condenada o pagamento de um montante em dinheiro correspondente ao valor dos bens objeto da perda.

2.2.3.2. Perda não baseada numa condenação (artigo 4.º, n.º 2)

Se a perda baseada numa condenação definitiva, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, não for possível, os Estados-Membros devem **permitir a perda dos instrumentos ou produtos do crime pelo menos quando não for possível continuar o processo penal instaurado devido a doença ou fuga do suspeito ou arguido**.

A existência de processos à revelia na Bélgica, Estónia, Países Baixos e Eslováquia é suficiente para cumprir o requisito do artigo 4.º, n.º 2.

Em Malta e na Áustria, a perda sem condenação prévia é permitida nos casos de doença e fuga. Na maioria dos Estados-Membros (Bulgária, Chéquia, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Finlândia), o direito nacional vai mais além das disposições da Diretiva.

Na Croácia, a perda é permitida quando: i) o arguido é considerado permanentemente inapto para prestar declarações ou para se pôr à disposição das autoridades, e ii) o valor dos bens excede 60 000 HRK (cerca de 8 000 EUR no momento da elaboração do presente relatório). A Bulgária e a Eslovénia instituíram processos que permitem a perda de ativos em processos cíveis quando uma pessoa é acusada de um conjunto de infrações determinadas nos atos jurídicos. Em ambos os Estados-Membros, este tipo de perda não depende de uma condenação penal.

Na Roménia, o direito nacional prevê, para as pessoas titulares de cargos públicos, a perda dos bens cuja proveniência lícita não seja possível explicar. Os processos judiciais também podem ocorrer à revelia quando o arguido tiver fugido ou mudado de endereço.

Na Suécia, a legislação de transposição abrange a perda quando a condenação do arguido ou suspeito não é possível devido a um «obstáculo permanente» (por exemplo, morte do autor da infração ou fim do período de prescrição). A legislação relativa ao combate ao branqueamento de capitais na Grécia permite a perda do produto do crime se o autor da infração tiver falecido ou se o processo penal tiver terminado ou tiver sido declarado improcedente.

2.2.4. Perda alargada (artigo 5.º)

2.2.4.1. Perda alargada (artigo 5.º, n.º 1)

O **artigo 5.º** estabelece disposições sobre a perda alargada, **exigindo aos Estados-Membros que permitam a perda de bens pertencentes a uma pessoa condenada quando: i) o crime possa ocasionar um benefício económico, e ii) as circunstâncias do caso indiquem que os bens provêm de comportamento criminoso**.

A análise sugere que existem diversos graus de prova nos Estados-Membros[16]. Na Áustria, a perda alargada só é permitida se for «razoável presumir» que os bens provêm de comportamento ilícito. Na Estónia, Chipre e Países Baixos, o tribunal pode «presumir» que os bens provêm de atividades ilegais. Na Chéquia, a perda alargada exige que o tribunal «considere» que parte dos bens provém de atividades criminosas. Em Espanha, o tribunal deve «decidir, com base em provas objetivas devidamente fundadas», que os bens provêm de atividades ilegais. Na Letónia, Lituânia e Malta, os tribunais têm de «estar razoavelmente convencidos» de que os bens provêm de atividades ilícitas. Na Bélgica, tem de haver «indícios sérios e concretos» de que as vantagens decorrem da infração. Na Suécia, o tribunal deve considerar que «é claramente mais provável que constituam o produto de uma atividade criminosa do que o contrário». Na Roménia, o tribunal deve estar «convencido» de que os bens provêm de comportamento criminoso.

A legislação de transposição na maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Chipre, Chéquia, Alemanha, Estónia, Espanha, Croácia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Malta, Polónia, Portugal, Roménia) contém critérios para ajudar o tribunal nacional a determinar se os bens em causa provêm de comportamento ilícito (por exemplo, a existência de uma diferença desproporcionada entre o rendimento legítimo da pessoa afetada e o valor dos seus bens ou a sua situação financeira e o seu estilo de vida). Em vários Estados-Membros, a perda alargada não é possível se o valor dos bens for inferior a um determinado limiar, por exemplo, inferior a 12 500 EUR na Lituânia e a 200 000 PLN na Polónia (cerca de 47 000 EUR no momento da elaboração do presente relatório). Na Bulgária e na Eslovénia, tem de haver uma diferença desproporcionada entre o rendimento legítimo do suspeito ou arguido e os seus bens, que ascenda, pelo menos, a 150 000 BGN (cerca de 76 700 EUR no momento da elaboração do presente relatório) e a 50 000 EUR, respetivamente. A existência de uma diferença desproporcionada entre o rendimento legítimo do suspeito e os seus bens é igualmente

[16] É preciso ter cuidado quando se comparam as formulações das várias normas nacionais, visto que há diferentes interpretações à escala nacional.

exigida pelo direito eslovaco, devendo corresponder a, pelo menos, 1 500 vezes o salário mínimo do país.

Alguns Estados-Membros fixaram prazos dentro dos quais os bens adquiridos poderão ser considerados como provenientes de atividades criminosas (por exemplo, 5 anos antes da acusação na Bélgica, Hungria, Portugal e Roménia; 6 anos antes da acusação em Chipre e na Irlanda; 10 anos antes da acusação na Bulgária; 5 anos antes do cometimento da infração na República Checa, Lituânia e Polónia e 6 anos antes da prática da infração penal nos Países Baixos).

A Bulgária e a Eslovénia transpuseram esta disposição através da respetiva legislação em matéria de perda civil, que permite confiscar os bens de uma pessoa não condenada por uma infração penal.

2.2.4.2. Âmbito das infrações penais em relação às quais deve ser permitida a perda alargada (artigo 5.º, n.º 2)

O **artigo 5.º, n.º 2**, prevê que a **perda alargada deve ser possível, *pelo menos*, relativamente a determinadas infrações expressamente enumeradas**[17] e **relativamente às infrações referidas no artigo 3.º da Diretiva que são puníveis (nos termos de um instrumento da UE ou do direito nacional) com uma pena privativa de liberdade com uma duração máxima não inferior a quatro anos**.

A maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, Croácia, Hungria, Áustria, Portugal, Eslovénia, Finlândia, Suécia) elaborou listas específicas de infrações relativamente às quais a perda alargada é permitida. Além disso, numa série de Estados-Membros, a perda alargada também é permitida para todas as infrações penais puníveis com pena de prisão de, pelo menos, 3 anos (Áustria) ou de, pelo menos, 4 anos (Chéquia, Finlândia, Suécia). Na Alemanha, Itália, Chipre e Lituânia, a perda alargada é permitida para todas as infrações. Em Malta, a perda alargada é permitida para qualquer crime passível de pena de prisão superior a 1 ano. Em França, a perda alargada é permitida para crimes puníveis com pena de prisão de, pelo menos, 5 anos. Na Irlanda, Luxemburgo e Roménia, a perda alargada é permitida para todas as infrações penais sancionadas com pena de prisão de 4 anos ou mais. A legislação de transposição de vários Estados-Membros (Finlândia, França, Letónia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Roménia) prevê que a infração penal deve gerar um ganho financeiro. Na maioria dos casos, a perda alargada tem sido amplamente permitida para as infrações previstas no artigo 5.º, n.º 2.

2.2.5. Perda de bens de terceiros (artigo 6.º)

O **artigo 6.º** exige que os Estados-Membros **permitam a perda do produto do crime que tenha sido transferido para terceiros por um suspeito ou arguido ou que tenha sido diretamente adquirido por terceiros a um suspeito ou arguido**. De acordo com o artigo 6.º, a perda de bens de terceiros deve, pelo menos, ser permitida nos casos em que o terceiro sabia ou devia saber que a transferência ou a aquisição teve por objetivo evitar a perda.

[17] O conteúdo do artigo 5.º, n.º 2, figura no anexo do presente relatório.

A Bélgica, Hungria, Áustria e Eslováquia dispõem de normas gerais de perda que visam a origem ilícita do bem e permitem a respetiva perda independentemente de pertencer ao suspeito ou arguido ou a um terceiro. Os restantes Estados-Membros estabelecerem disposições específicas sobre a perda de bens de terceiros.

A exigência «mental» segundo a qual o terceiro «sabia ou devia saber […] que a transferência ou aquisição teve por objetivo evitar a perda» foi refletida na legislação de transposição da maioria dos Estados-Membros (Bulgária, Chéquia, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, Chipre, Lituânia, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia, Finlândia, Suécia). A legislação de transposição da França, Letónia e Luxemburgo refere-se à perda de bens que estejam «à disposição» de uma pessoa condenada. A legislação italiana permite a perda de bens/benefícios dos quais a pessoa condenada seja titular «através de uma pessoa singular ou entidade jurídica». A legislação croata refere-se à perda de bens ilícitos «transferidos para uma pessoa ou não adquiridos de boa-fé».

O artigo 6.º refere-se apenas à perda de produtos, direta ou indiretamente transferidos para ou adquiridos por terceiros. Não obstante, a legislação de transposição de alguns Estados-Membros (Chéquia, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, França, Chipre, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Portugal) também permite a perda de instrumentos transferidos para ou adquiridos por terceiros.

Na Roménia, o direito nacional prevê a perda de bens de membros da família e de entidades jurídicas. Na Bulgária, a disposição foi transposta através de uma lei relativa à perda civil, que é aplicável a uma lista específica de infrações.

O artigo 6.º, n.º 2, prevê que os direitos de terceiros de boa-fé não devem ser prejudicados. A legislação de transposição de quase todos os Estados-Membros está em conformidade com esta disposição da Diretiva e garante a defesa dos direitos de terceiros de boa-fé.

2.2.6. Congelamento (artigo 7.º)

O **artigo 7.º, n.º 1**, exige que os Estados-Membros **tomem as medidas necessárias para permitir o congelamento de bens, tendo em vista uma decisão de perda subsequente**. Também prevê o **congelamento urgente dos bens a fim de evitar o seu desaparecimento (ou seja, a sua venda, transferência, gasto ou desperdício)**.

O congelamento de bens com vista à sua perda subsequente foi permitido em todos os Estados-Membros. A Alemanha, Chéquia, Estónia, Irlanda, Itália, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Polónia, Portugal, Eslováquia e Suécia concederam às respetivas autoridades judiciais e de aplicação da lei poderes para tomarem medidas urgentes e procederem ao congelamento de bens antes da autorização judicial. Na Bélgica, Bulgária, Grécia, Espanha, Hungria, Chipre, Lituânia, Malta, Países Baixos, Áustria, Eslovénia e Roménia, a redação da legislação de transposição pode ser interpretada como implicando a natureza «urgente» das medidas provisórias.

O **artigo 7.º, n.º 2**, exige aos Estados-Membros que permitam o congelamento **dos bens de terceiros, tendo em vista uma decisão de perda subsequente**. Isto é possível em todos os Estados-Membros.

2.2.7. Salvaguardas (artigo 8.º)

A diretiva afeta os direitos não só dos suspeitos ou arguidos, mas também de terceiros que não tenham sido acusados. O artigo 8.º estabelece salvaguardas e recursos específicos, com vista a garantir a defesa dos direitos fundamentais das pessoas afetadas por medidas de congelamento e/ou perda.

O **artigo 8.º, n.º 1**, exige que as **pessoas afetadas por medidas de congelamento ou perda tenham acesso a vias de recurso efetivas e a um julgamento equitativo, para defender os seus direitos**. Em nenhum dos Estados-Membros as medidas nacionais de transposição refletem explicitamente a redação desta disposição. Os Estados-Membros abordaram este requisito da Diretiva principalmente através de medidas previstas nos respetivos códigos de processo penal.

O **artigo 8.º, n.º 2**, exige **que qualquer decisão de congelamento seja fundamentada e comunicada à pessoa em causa o mais rapidamente possível após a sua execução**. Quando tal for necessário para não prejudicar uma investigação em curso, as autoridades competentes podem adiar a comunicação.

Na maioria dos Estados-Membros, os atos de transposição indicam que as decisões de congelamento são fundamentadas e comunicadas à pessoa afetada. Num dos Estados-Membros, não é claro se a decisão é comunicada individualmente à pessoa afetada, visto que as medidas nacionais de transposição preveem a comunicação da decisão de congelamento no Diário do Governo. O caráter urgente da comunicação está refletido na legislação de metade dos Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, Estónia, Grécia, França, Croácia, Lituânia, Luxemburgo, Áustria, Polónia, Eslovénia, Finlândia, Suécia). Na maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, Estónia, Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia), a legislação permite explicitamente o adiamento da comunicação de uma decisão de congelamento por forma a não prejudicar uma investigação em curso.

O **artigo 8.º, n.º 3**, estipula que a **decisão de congelamento apenas vigora enquanto tal for necessário para salvaguardar os bens tendo em vista a eventual decisão de perda subsequente**. Quase todos os Estados-Membros asseguraram que uma decisão de congelamento apenas se mantém em vigor enquanto tal for necessário.

O **artigo 8.º, n.º 4**, estipula que a **pessoa afetada pode impugnar em tribunal a decisão de congelamento**. A obrigação é transposta na maioria dos Estados-Membros através de normas gerais de processo penal.

O **artigo 8.º, n.º 5**, exige que os **bens congelados que não venham a ser objeto de uma decisão de perda subsequente sejam restituídos imediatamente à pessoa afetada**. Esta exigência está explicitamente refletida nas medidas nacionais de transposição da maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, Estónia, Grécia, França, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Suécia).

O **artigo 8.º, n.º 6**, exige **que qualquer decisão de perda seja fundamentada e comunicada à pessoa em causa**. **A pessoa destinatária de uma decisão de perda deve ter a possibilidade de impugnar em tribunal essa decisão**. A obrigação é transposta na maioria dos Estados-Membros através de normas gerais de processo penal.

O **artigo 8.º, n.º 7**, confere às **pessoas cujos bens sejam afetados por uma decisão de perda o direito de ter acesso a um advogado durante todo o processo de decisão de perda**. Todos os Estados-Membros transpuseram esta disposição para os casos em que a pessoa afetada pelo processo de perda é acusada de ter cometido uma infração penal. A situação é, porém, menos clara relativamente às outras pessoas afetadas pelo processo de perda.

O **artigo 8.º, n.º 8**, permite à **pessoa afetada, nos procedimentos referidos no artigo 5.º, contestar as circunstâncias do caso, nomeadamente os factos concretos e as provas disponíveis com base nos quais os bens em causa são considerados bens provenientes de uma atividade criminosa**. A obrigação é transposta na maioria dos Estados-Membros através de normas gerais de processo penal.

O **artigo 8.º, n.º 9**, exige que os **terceiros tenham direito a invocar o seu título de propriedade ou outros direitos reais**. Em vários Estados-Membros (Bélgica, Chipre, Alemanha, Estónia, Grécia, Luxemburgo, Áustria, Portugal), o Código de Processo Penal refere explicitamente os direitos de os terceiros participarem no processo de perda. Noutros Estados-Membros (Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Hungria, Malta, Países Baixos, Eslovénia, Roménia, Finlândia, Suécia), este requisito é transposto através de normas gerais de processo penal relativas aos direitos da pessoa «interessada» ou «em causa» afetada pela perda de invocar os seus direitos reais ou de propriedade. Em vários Estados-Membros, os terceiros têm a possibilidade de invocar os seus direitos em processos cíveis.

O **artigo 8.º, n.º 10**, exige que **a medida de perda não impeça que as vítimas reclamem uma indemnização**. A legislação de transposição na maior parte dos Estados-Membros garante que as medidas de perda não impedem as vítimas de reclamarem uma indemnização.

2.2.8. Perda e execução efetivas (artigo 9.º)

O **artigo 9.º** exige que os Estados-Membros **permitam a deteção e o rastreio dos bens a congelar e confiscar, mesmo após uma condenação definitiva**. **Esta disposição destina-se a permitir a plena execução das decisões de perda nos casos em que inicialmente não tenham sido identificados bens - ou bens suficientes - e a decisão de perda continuar por executar**.

Na maioria dos Estados-Membros (Bélgica, Chéquia, Alemanha, Estónia, Espanha, Grécia, França, Itália, Lituânia, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslováquia, Finlândia e Suécia), as disposições do direito penal nacional permitem às autoridades competentes a deteção e o rastreio dos bens da pessoa condenada, mesmo após uma condenação definitiva, por forma a executar plenamente uma decisão de perda proferida. A Letónia adotou nova legislação para cumprir este requisito da Diretiva.

Na Estónia, a legislação de transposição exige que a investigação financeira seja iniciada até dois anos a contar da entrada em vigor da decisão do tribunal. Existe uma condição semelhante na Eslovénia, mas o prazo para a abertura de uma investigação é de um ano. Na Grécia, a legislação de transposição permite explicitamente o congelamento de bens ou de ativos após uma condenação. Na Bulgária, este requisito é transposto através de medidas integradas na lei relativa à aplicação das sanções penais e à prisão preventiva e no Código de Processo das Contribuições e Impostos. Num Estado-Membro (Bélgica), a

legislação de transposição confere ao organismo central de apreensão e perda o poder de proceder ao rastreio e deteção de bens após uma condenação.

2.2.9. Administração dos bens congelados e declarados perdidos (artigo 10.º)

O **artigo 10.º, n.º 1**, exige que todos os Estados-Membros assegurem a **administração adequada dos bens congelados tendo em vista a decisão de perda subsequente**. Todos os Estados-Membros adotaram disposições para assegurar a administração adequada dos bens congelados. Treze Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Roménia) criaram, ou estão em vias de criar, serviços de administração de ativos para assegurar a administração dos bens congelados com vista a preservar o seu valor económico.

O **artigo 10, n.º 2**, obriga os Estados-Membros a **assegurarem a venda ou transferência dos bens congelados ou apreendidos quando necessário**. Praticamente todos os Estados-Membros adotaram medidas que transpõem esta obrigação. Em dois Estados-Membros, a venda ou a transferência de bens congelados foram permitidas apenas para os bens móveis.

O **artigo 10.º, n.º 3**, exige que os Estados-Membros **considerem a possibilidade de reutilizar os bens confiscados para fins de interesse público ou sociais**. Apesar da natureza não vinculativa do artigo 10.º, n.º 3, existe legislação específica sobre a utilização de bens cuja perda tenha sido decidida para fins de interesse público ou sociais em 19 Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Chéquia, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia)[18].

2.2.10. Estatísticas (artigo 11.º)

O **artigo 11.º** obriga os Estados-Membros a **recolherem e manterem estatísticas sobre: i) o número de decisões de congelamento e perda executadas, e ii) o valor estimado dos bens congelados e dos bens recuperados, calculado à data da perda**. Os Estados-Membros devem enviar estes dados à Comissão anualmente.

Onze Estados-Membros (Bulgária, Chéquia, Grécia, França, Itália, Chipre, Lituânia, Malta, Portugal, Eslovénia, Suécia) transpuseram explicitamente o requisito da recolha de estatísticas para a respetiva legislação nacional. Os restantes Estados-Membros não transpuseram explicitamente este requisito para a respetiva legislação, mas, não obstante, a maioria enviou dados estatísticos à Comissão.

Em 2017 e 2018, a pedido da Comissão, a maioria dos Estados-Membros enviou dados estatísticos nos termos do artigo 11.º. A análise ilustra que, embora o artigo 11.º tenha permitido melhorar as práticas de recolha de dados sobre o congelamento e a perda,

[18] É importante realçar que o considerando 13 da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas incentiva os Estados-Membros a utilizarem os produtos e instrumentos apreendidos e declarados perdidos provenientes das infrações referidas na mesma diretiva para fins de assistência e proteção das vítimas, incluindo para a indemnização das vítimas. O segundo relatório da Comissão Europeia sobre os progressos (COM(2018) 777 final) e o documento de trabalho SWD(2018) 473 final contêm mais informações.

continua a haver bastante margem para melhorias, sobretudo no que diz respeito aos dados sobre o número de pedidos de decisões de congelamento e perda a executar noutro Estado-Membro, bem como sobre o valor dos bens recuperados na sequência da execução noutro Estado-Membro[19]. Os Estados-Membros poderiam ainda melhorar a coordenação entre as diversas autoridades envolvidas no processo de recuperação dos bens (por exemplo, os gabinetes de recuperação de bens, as autoridades judiciais e de aplicação da lei, os serviços de administração de ativos), por forma a assegurar que os dados reflitam o quadro completo da situação nos Estados-Membros.

Uma base estatística sólida é fundamental para a correta avaliação das práticas e políticas de perda. Por conseguinte, os conhecimentos especializados do Eurostat serão necessários para avaliar a disponibilidade e a qualidade dos dados recebidos. A associação do Eurostat às futuras recolhas de dados sobre o congelamento e a perda poderia conduzir a uma melhor coordenação nos Estados-Membros.

3. AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE E DAS EVENTUAIS VANTAGENS DA INTRODUÇÃO DE REGRAS COMUNS ADICIONAIS RELATIVAS À PERDA NÃO BASEADA NUMA CONDENAÇÃO

Ao adotarem a Diretiva, o Parlamento Europeu e o Conselho emitiram uma declaração comum solicitando à Comissão «*que, na primeira oportunidade e tendo em conta as diferentes tradições e sistemas jurídicos dos Estados-Membros, analise a viabilidade e as eventuais vantagens de introduzir novas regras comuns para o confisco de bens decorrentes de atividades de natureza criminosa, inclusive na falta de condenação de uma ou mais pessoas especificamente por essas atividades*»[20].

Para elaborar a sua resposta a este pedido, a Comissão organizou três reuniões de peritos sobre o tema da perda não baseada numa condenação[21] e publicou um documento de trabalho dos seus serviços sobre a análise das medidas de perda não baseada numa condenação na União Europeia[22]. A análise foi considerada um passo intermédio na preparação da resposta aos colegisladores que é apresentada no presente relatório.

No documento de trabalho dos seus serviços, a Comissão salientou que os Estados-Membros aplicam diversos regimes de perda não baseada numa condenação. Esses regimes variam desde a clássica perda não baseada numa condenação, conforme prevista no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva, a medidas de maior alcance que incluem: i) processos contra os próprios ativos ilícitos (ações *in rem*[23]) ou ii) medidas relativas a riqueza injustificada[24]. Enquanto a clássica perda não baseada numa condenação se baseia quase exclusivamente no direito penal, as ações *in rem* ou relativas a riqueza injustificada aplicam-se em processos de natureza penal, civil ou administrativa.

---

[19] Atualmente, os Estados-Membros só têm a obrigação de apresentar estes dados à Comissão se os mesmos estiverem disponíveis a nível central. O artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva incentiva-os a recolherem os dados a nível central.

[20] Documento 7329/1/14 REV 1 ADD 1 do Conselho.

[21] Duas reuniões em 2016 (16 de setembro e 17 de novembro) e uma reunião em 2019 (9 de setembro).

[22] SWD(2019) 1050 final.

[23] As ações *in rem* (ações contra os ativos e não contra a pessoa em causa) são instauradas com o fim de confiscar ativos obtidos através de atividades ilícitas.

[24] As ações relativas a riqueza injustificada comparam os bens efetivamente adquiridos por uma pessoa com os rendimentos declarados por essa pessoa com vista a identificar qualquer disparidade. Não é necessário estabelecer uma associação direta ou indireta com uma infração principal.

Na sequência da transposição da diretiva relativa às decisões de perda, é possível constatar uma maior convergência entre os regimes de perda não baseada numa condenação dos diversos Estados-Membros. Porém, continua a haver diferenças significativas no âmbito de aplicação e na conceção destas medidas de perda não baseada numa condenação. Conforme confirmado pela avaliação da Comissão, a maioria dos Estados-Membros foi mais além dos requisitos mínimos estabelecidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva.

A tendência nos Estados-Membros da UE vai no sentido de se criarem sistemas de maior alcance para as perdas não baseadas numa condenação do que o previsto no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva. A análise apresentada no documento de trabalho dos serviços da Comissão determinou que regimes de perda não baseada numa condenação de grande alcance e sólidos podem também satisfazer os requisitos em matéria de direitos fundamentais estabelecidos pelos tribunais nacionais e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Vários Estados-Membros dispõem de regimes de perda não baseada numa condenação mais sólidos, recorrendo a ações *in rem* ou a processos relativos a riqueza injustificada. Estes sistemas já provaram a sua eficácia na recuperação de bens de origem criminosa. Algumas experiências, como os processos italiano e alemão de perda não baseada numa condenação, parecem particularmente promissores. A Comissão vai ainda analisar até que ponto esses modelos poderiam servir de base para um eventual futuro regime europeu de perda não baseada numa condenação. Contudo, a análise da Comissão neste domínio baseia-se, por enquanto, nas reuniões de peritos e em considerações teóricas. Com base nas constatações enunciadas na secção 2.2.10 [Estatísticas (artigo 11.º)], os dados estatísticos apresentados pelos Estados-Membros nos termos do artigo 11.º da Diretiva não podem, de momento, ser utilizados como base fiável para a avaliação da perda não baseada numa condenação. Tal impede a Comissão de realizar uma análise quantitativa da eficácia dos regimes nacionais.

Estes esforços com vista a reforçar os regimes de recuperação de bens têm de ser encarados no seu contexto político e social. O crime organizado continua a ser uma das maiores ameaças para a nossa segurança e uma das principais preocupações do público. Os grupos de criminalidade organizada adaptam-se facilmente às novas evoluções e estão constantemente a descobrir novas formas de escapar à deteção. Estão muitas vezes envolvidos em atividades criminosas graves. Segundo um estudo externo[25] a infiltração do crime organizado na economia pode ser considerada significativa em praticamente metade dos Estados-Membros. Os ativos atualmente apreendidos na UE são claramente inferiores às expectativas das autoridades de aplicação da lei e do público. O crime organizado afeta as suas vítimas diretas, mas a sua infiltração na economia legal também ameaça o mercado interno da UE; o que, por sua vez, mina a confiança dos cidadãos em instituições públicas neutras e eficazes e no Estado de direito. A UE e os seus Estados-Membros devem, portanto, prosseguir os seus esforços no sentido de aumentar as atividades de congelamento e de perda em toda a UE.

[25] MORE - *Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sector* (Modelização e mapeamento do risco de infiltração da criminalidade grave e organizada nas empresas legítimas nos vários territórios e setores europeus), disponível em https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/

A Comissão considera que a introdução de mais medidas no domínio da perda não baseada numa condenação é viável e apresenta vantagens em termos de aumento das atividades de congelamento e perda dos produtos do crime.

4. IDENTIFICAÇÃO E DETEÇÃO DOS BENS ADQUIRIDOS ILICITAMENTE

A capacidade de congelar e declarar a perda de bens depende diretamente da capacidade das autoridades de os detetar e identificar eficazmente. A Decisão 2007/845/JAI do Conselho define regras mínimas que obrigam os Estados-Membros a criarem ou designarem gabinetes de recuperação de bens nacionais, por forma a facilitar a deteção e identificação dos produtos do crime ou outros bens relacionados com o crime que possam ser objeto de uma decisão de congelamento, apreensão ou perda.

Desde 2015, todos os Estados-Membros designaram os seus gabinetes de recuperação de bens e o SIENA da Europol tornou-se o sistema seguro de intercâmbio de informações preferencial para estes gabinetes (todos os gabinetes de recuperação de bens, exceto os de Chipre, Malta, Roménia e Eslovénia, têm subentidades no SIENA). O intercâmbio de informações entre os gabinetes de recuperação de bens aumentou significativamente nos últimos oito anos, passando de 539 intercâmbios em 2012 para 7 659 em 2019.

Desde 2009, a Comissão organiza reuniões da plataforma dos gabinetes de recuperação de bens da UE, para favorecer o intercâmbio das melhores práticas entre os gabinetes, discutir questões estratégicas e operacionais e facilitar a partilha de informações. Desde 2011, a Comissão e a Europol também organizam um processo simples de «avaliação pelos pares» para examinar as principais características dos sistemas nacionais de recuperação de bens.

Com cada vez mais ênfase na recuperação dos bens e no reforço da cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens, estes são confrontados com um número crescente de pedidos de deteção de ativos, que têm de ser capazes de gerir. Várias questões foram amplamente evocadas pelos gabinetes de recuperação de bens no contexto da avaliação global sobre a política de segurança da UE realizada em 2017[26] e, mais recentemente, durante a reunião de maio de 2019 da plataforma dos gabinetes de recuperação de bens. Essas questões incluem:

- a necessidade de conferir aos gabinetes de recuperação de bens um rápido acesso a um conjunto mínimo de dados;
- a necessidade de trocar informações através do SIENA para permitir a comunicação rápida e segura de informações relacionadas com a criminalidade;
- a necessidade de reforçar os poderes dos gabinetes de recuperação de bens (por exemplo, poderes em matéria de congelamento urgente e a possibilidade de detetar ativos após uma condenação penal final);

[26] Documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Comprehensive Assessment of EU Security Policy*» (Avaliação exaustiva da política de segurança da UE), SWD(2017) 278 final, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

- a necessidade de estabelecer prazos fixos e rigorosos para o gabinete de recuperação de bens responder a um pedido efetuado por um gabinete homólogo.

A Comissão vai estudar as possibilidades de melhorar ainda mais a deteção e identificação de bens adquiridos ilicitamente.

5. A DIMENSÃO INTERNACIONAL E A RECUPERAÇÃO DE BENS

O congelamento e a perda de bens de origem criminosa são também considerados instrumentos eficazes contra a criminalidade grave e organizada a nível internacional. A Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional[27] (UNTOC, adotada em 2000) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção[28] (UNCAC, adotada em 2003) contêm disposições que obrigam os respetivos Estados partes a: i) permitir a deteção, congelamento e perda de ativos ilícitos nos seus territórios; e ii) trocar informações e cooperar no processo de recuperação de bens. Estas convenções foram ratificadas tanto pela UE como pelos Estados-Membros e têm uma aplicação quase universal, tendo ambas sido ratificados por mais de 185 países.

A Convenção do Conselho da Europa relativa ao Branqueamento, Deteção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime (Convenção de Varsóvia)[29], adotada em 2005, constitui outro acordo internacional importante. Permite o congelamento e a perda de ativos e a cooperação internacional na recuperação dos bens. Esta convenção foi ratificada pela maioria dos membros do Conselho da Europa, incluindo 21 Estados-Membros da UE. As respetivas disposições sobre o intercâmbio de informações e o auxílio judiciário mútuo foram aplicadas com sucesso numa série de casos relacionados com a cooperação entre os Estados-Membros e os países vizinhos.

No contexto do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, as normas do Grupo de Ação Financeira (GAFI) implicam medidas semelhantes e obrigam os países a aplicar medidas sólidas de congelamento e de perda e a serem capazes de cooperar na recuperação dos bens. O GAFI reconhece que a redução das recompensas do crime afeta o equilíbrio entre risco e recompensa e que a perspetiva de perder lucros pode dissuadir algumas pessoas da criminalidade. Pode também permitir que as vítimas de crimes sejam parcial ou totalmente compensadas, mesmo quando o produto tenha viajado pelo mundo inteiro. Tal é particularmente relevante no caso da recuperação dos bens[30].

Os procedimentos de auxílio mútuo previstos nas convenções das Nações Unidas e do Conselho da Europa são formalistas e podem demorar muito tempo a preparar. Por isso, é essencial levar a cabo consultas informais entre as autoridades dos países em questão

---

27 https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html

28 https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html

29 Convenção do Conselho da Europa relativa ao Branqueamento, Deteção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime e ao Financiamento do Terrorismo, STCE n.º 198.

30 Grupo de Ação Financeira, «*Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery*» [Melhores práticas sobre a perda (recomendações 4 e 38) e enquadramento para o trabalho contínuo no domínio da recuperação de bens], outubro de 2012, disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf

antes do lançamento desses procedimentos. Tal permitirá preparar corretamente todas as informações relevantes de acordo com os requisitos do país que recebe o pedido e evitar ter de recomeçar o procedimento devido a um erro processual. Estes procedimentos recebem apoio significativo de redes de técnicos de recuperação de bens, como a Rede Camden Interserviços de Recuperação de Bens (CARIN). Estas redes informais dispõem de pontos de contacto junto das autoridades de aplicação da lei e judiciais em cada país membro, o que favorece o intercâmbio informal de informações sobre: i) a identificação e deteção de bens; e ii) a elaboração de pedidos de auxílio judiciário mútuo. Juntamente com as redes regionais interserviços de recuperação de bens (ARIN) que lhe estão associadas[31], a rede CARIN abrange mais de 150 países e jurisdições.

6. CONCLUSÕES E CAMINHO A SEGUIR

Nos últimos anos, a UE tem envidado esforços consideráveis no sentido de prestar assistência às investigações financeiras e de harmonizar a legislação em matéria de perda nos Estados-Membros. A adoção da Diretiva permitiu realizar progressos significativos nos quadros dos diversos Estados-Membros que regem a recuperação de bens. Dos 26 Estados-Membros vinculados pela Diretiva, 24 adotaram nova legislação desde 2014 com vista a assegurar que a respetiva legislação respeite as elevadas normas exigidas pela Diretiva. O nível geral de aplicação da Diretiva em toda a UE pode ser considerado satisfatório.

A melhoria geral verificada nos quadros jurídicos dos Estados-Membros que regem a recuperação de bens também se reflete na classificação positiva que receberam nas avaliações a que foram submetidos de acordo com as normas do GAFI. Até ao presente, foram avaliados 16 Estados-Membros que tinham de transpor a Diretiva. Verificou-se que todos estavam plena ou amplamente em conformidade com a norma relativa ao congelamento e perda[32]. Todavia, os resultados globais em termos dos bens confiscados não são satisfatórios e as taxas de perda na UE continuam a ser muito baixas.

A análise realizada no presente relatório demonstra que há margem para progredir no domínio da recuperação de bens. Tais progressos poderão ser alcançados, por exemplo, mediante: i) o alargamento da lista de infrações penais às quais a Diretiva é aplicável; ii) a introdução de regras mais eficazes sobre a perda não baseada numa condenação, iii) uma maior precisão na administração dos bens congelados, iv) a introdução de disposições sobre a alienação de bens, incluindo a reutilização social de bens cuja perda tenha sido decidida, v) o estabelecimento de regras sobre a compensação das vítimas de crimes e vi) o reforço da capacidade dos gabinetes de recuperação de bens para detetar e identificar bens ilícitos.

Por conseguinte, a Comissão vai estudar a possibilidade der harmonizar mais os regimes de recuperação de bens na UE. Essa avaliação vai abranger tanto a Diretiva 2014/42/UE como a Decisão 2007/845/JAI do Conselho, visto que a capacidade para congelar e decidir a perda de bens ilícitos depende diretamente da capacidade de os detetar e identificar.

---

[31] As redes regionais de recuperação de bens incluem a ARINSA (África do Sul), RRAG (América Latina), ARIN-AP (Ásia-Pacífico), ARIN-EA (África Oriental), ARIN-WA (África Ocidental) e ARIN-CARIB (Caraíbas).

[32] Para mais informações sobre as avaliações mútuas GAFI/Moneyval, consultar a página http://www.fatf-gafi.org/

A eventual revisão da Diretiva e da decisão do Conselho levaria a uma grande modernização da legislação da UE em matéria da recuperação de bens e reforçaria ainda mais a capacidade das autoridades competentes para garantir que o crime não compensa.