ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 109/XIII/1ª – CACDLG /2016 **Data: 01-02-2016**

NU: 567595

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 51/XIII/2.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo a Proposta de Lei n.º 51/XIII/2.ª (GOV) – ***"Altera o regime de congelamento e de perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, transpondo a Diretiva n.º 2014/42/EU"*** tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 1 de fevereiro de 2017 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 51/XIII/2ª (GOV) – ALTERA O REGIME DE CONGELAMENTO E PERDA DOS INSTRUMENTOS E PRODUTOS DO CRIME DA UNIÃO EUROPEIA, TRANSPONDO A DIRETIVA N.º 2014/42/UE

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 17 de janeiro de 2017, a **Proposta de Lei n.º 51/XIII/2ª** – "*Altera o regime de congelamento e perda dos instrumentos e produtos do crime da União Europeia, transpondo a Diretiva n.º 2014/42/UE*".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 18 de janeiro de 2017, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Foram pedidos pareceres, em 25 de janeiro de 2017, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Ordem

dos Solicitadores e Agentes de Execução, à Comissão Nacional de Proteção de Dados, ao Banco de Portugal, à Comissão do Mercado dos Valores Mobiliário e à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

A discussão na generalidade desta iniciativa já se encontra agendada para o Plenário do próximo dia 3 de fevereiro de 2017.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa visa transpor para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia[1] – cfr. n.º 1 do artigo 1.º da Proposta de Lei (PPL).

Apesar de considerar que "*o direito interno contempla já soluções que permitem dar resposta a grande parte das obrigações decorrentes da Diretiva*", entende o Governo que "*revela-se necessário introduzir alguns ajustamentos para assegurar a plena conformidade com aquele dispositivo. Neste sentido, procede-se a alterações ao Código Penal, ao Código de Processo Penal, às Leis n.ºs 5/2002, de 11 de janeiro, 34/2009, de 14 de julho, e 45/2011, de 24 de junho*" – cfr. exposição de motivos.

Refere o Governo que, "*Neste exercício de transposição optou-se por manter a terminologia já conhecida e estabilizada na ordem jurídica portuguesa, que distingue entre instrumentos, produtos e vantagens de factos ilícitos típicos, não reproduzindo assim a utilizada na Diretiva n.º 2014/42/UE... que apenas distingue entre instrumentos e produtos. Pese embora a diferença na forma, as definições dos conceitos nacionais e comunitários*

[1] De referir que, nos termos do disposto no artigo 12.º, n.º 1, desta Diretiva: "*Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 4 de outubro de 2015*", o que significa que o prazo para a transposição desta Diretiva já foi há muito ultrapassado.

revelam a identidade de âmbito que, no essencial, existe entre uns e outros, pelo que a manutenção da terminologia nacional em nada prejudica o pleno cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva. Não obstante, aproveitou-se o ensejo para procurar obviar a dificuldades práticas que poderiam resultar da distinção entre as regras aplicáveis à perda de produtos e as regras aplicáveis à perda de vantagens, que a lei portuguesa vinha mantendo até aqui. Considerando-se que, muitas vezes, as duas realidades poderão sobrepor-se, opta-se agora por submetê-las a um mesmo regime em matéria de perda, assim se evitando que uma mera diferença de qualificação implique uma alteração substantiva no que respeita à possibilidade de ser determinada a perda da coisa gerada pelo crime." – cfr. exposição de motivos.

O Governo aproveita o ensejo para proceder "*ao aprimoramento de certos aspetos*" da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, "*sobretudo no que à administração dos bens respeita*", "*numa perspetiva de reforço da atividade do Gabinete de Recuperação de Ativos e do Gabinete de Administração de Bens*". "*Neste contexto, buscam-se soluções que possam contribuir para a agilização dos procedimentos, o reforço da colaboração interinstitucional e a eliminação de redundâncias, ao mesmo tempo que se densificam algumas das soluções já anteriormente previstas, na medida em que isso se afigurou necessário para maior clareza e maior facilidade na sua aplicação.*" – cfr. exposição de motivos.

Nesta iniciativa legislativa, o Governo propõe alterações legislativas a onze diplomas legais (cfr. n.º 2 do artigo 2.º da PPL), concretamente as seguintes:

- Procede-se à 6.ª alteração à **Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira** (cfr. artigos 2.º e 3.º da PPL), nos seguintes termos:
    - São introduzidas alterações ao âmbito de aplicação desta lei (alterações ao artigo 1.º):
        - São incluídos no elenco de crimes a que se aplica esta lei os crimes de recebimento indevido de vantagem, pornografia infantil, dano relativo a

programas ou outros dados informáticos e sabotagem informática, nos termos dos artigos 4.º e 5.º da Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009, de 15/09), e ainda o acesso ilegítimo a sistema informático, se tiver produzido um dos resultados previstos no n.º 4 do artigo 6.º dessa lei[2], for realizado com recurso a um dos instrumentos referidos no n.º 2 do mesmo preceito ou integrar uma das condutas tipificadas nesse mesmo número[3];

- Especifica-se que a corrupção ativa e passiva inclui a praticada nos setores público e privado e no comércio internacional;
- Altera-se a inserção sistemática do crime de lenocínio, que passa para a nova alínea p) do n.º 1;
- Deixa-se de exigir o requisito, para a aplicação desta lei aos crimes de lenocínio de menores, tráfico de pessoas e contrafação de moeda e de títulos equiparados a moeda, de o crime ter sido praticado de forma organizada (alteração do n.º 2 do artigo 1.º);
- Aplica-se o novo regime da perda de instrumentos (secção II do Capítulo IV – novo artigo 12.º B) aos crimes previstos na Lei do Cibercrime (Lei n.º 109/2009, de 15/09), quando não abrangidos na alínea m) do n.º 1 (cfr. novo n.º 4 do artigo 1.º);

- Alteração do n.º 2 do artigo 10.º, permitindo-se o Ministério Público possa requerer o arresto de bens "*logo que apurado o montante da incongruência, se necessário antes ainda da própria liquidação*";
- Alteração do n.º 3 do artigo 12.º, de forma a contemplar a situação em que a caução económica prestada não tiver sido suficiente, caso em que o arguido poderá pagar voluntariamente o valor remanescente;

---

[2] "*...quando: a) Através do acesso, o agente tiver tomado conhecimento de segredo comercial ou industrial ou de dados confidenciais, protegidos por lei, ou b) O benefício ou vantagem patrimonial obtidos forem de valor consideravelmente elevado*".

[3] "*2 – Na mesma pena incorre quem ilegitimamente produzir, vender, distribuir ou por qualquer outra forma disseminar ou introduzir num ou mais sistemas informáticos dispositivos, programas, um conjunto executável de instruções, um código ou outros dados informáticos destinados a produzir as ações não autorizadas descritas no número anterior*".

- Aditamento de um novo n.º 5 ao artigo 12.º, prevendo-se que "*Não havendo bens arrestados ou não sendo suficiente o seu valor para liquidar esse montante, havendo outros bens disponíveis, o Ministério Público instaura a execução*".
- Prevê-se que, para identificação e rastreio dos bens a declarar pedidos a favor do Estado nos termos do artigo 7.º, se pode realizar investigação financeira ou patrimonial depois de encerrado o inquérito nos casos previstos no n.º 2 do artigo 8.º[4] e, para efeitos da execução instaurada nos termos do n.º 5 do artigo 12.º, mesmo depois da condenação, com os limites previstos no novo artigo 112.º-A do Código Penal (aditamento do novo artigo 12.º A);
- Determina-se o regime da perda de instrumentos, prevendo-se que os instrumentos de facto ilícito típico referidos no artigo 1.º sejam declarados perdidos a favor do Estado ainda que não ponham em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, nem ofereçam sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos, sendo que, em tudo o que não contrariar esta regra, é aplicável à perda dos instrumentos aí prevista o disposto no Código Penal ou em legislação especial (aditamento do novo artigo 12.º-B);
- O Capítulo IV passa a estar subdividido em duas secções: a secção I, com a epígrafe "Perda alargada", que integra os artigos 7.º a 12.º-A, e a secção II, com a epígrafe "Perda de instrumentos", que integra o artigo 12.º-B.

– Procede-se à 1.ª alteração à **Lei n.º 34/2009, de 14 de julho, que estabelece o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial** (cfr. artigo 5.º da PPL), nos seguintes termos:
  - Aditamento da nova alínea f) ao n.º 8 do artigo 22.º, permitindo-se que possam ser recolhidas as seguintes categorias de dados referentes à tramitação do processo penal: "*Dados referentes a apreensões ou medidas de garantia patrimonial, bem como ao destino final que os bens por elas abrangidos*

[4] "*2 - Se não for possível a liquidação no momento da acusação, ela pode ainda ser efetuada até ao 30.º dia anterior à data designada para a realização da primeira audiência de discussão e julgamento, sendo deduzida nos próprios autos*".

tiveram, nomeadamente a restituição, o envio a autoridade de outro Estado em cumprimento de pedido de cooperação judiciária internacional ou a declaração de perda a favor do Estado, com especificação do tipo de bem, do respetivo valor e da sua titularidade como pertencente ao arguido ou a terceiro e do facto ilícito típico previsto nas leis penais com o qual o mesmo está relacionado"

- Alteração da alínea s) do n.º 1 do artigo 37.º, passando a atual alínea s) para alínea t), permitindo-se que possa haver comunicação de dados, por meios eletrónicos, com os sistemas do Gabinete de Recuperação de Ativos e do Gabinete de Administração de Bens.

– Procede-se à 2.ª alteração à **Lei n.º 45/2011, de 24 de julho, que cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos** (GRA) (cfr. artigos 6.º, 7.º e 8.º da PPL), nos seguintes termos:
  - Densifica-se a missão do GRA no que respeita à recolha, análise e tratamento de dados estatísticos, especificando-se que são os resultantes da sua atividade ou que a lei mande comunicar-lhe, referentes à apreensão e à aplicação de medidas de garantia patrimonial em processo penal, bem como ao destino final que os bens por elas abrangidos tiveram, nomeadamente a restituição, o envio a autoridade de outro Estado em cumprimento de pedido de cooperação judiciária internacional ou a declaração de perda a favor do Estado, com especificação do tipo de bem, do respetivo valor, da sua titularidade como pertencendo ao arguido ou a terceiro e ainda do facto ilícito típico previsto nas leis penais com o qual o mesmo está relacionado (alteração do n.º 2 do artigo 3.º);
  - É incluída, no leque de competências do GRA, que a investigação financeira ou patrimonial pode realizar-se, para efeitos de deteção e rastreio dos bens a declarar perdidos, mesmo depois da condenação, com os limites previstos no novo artigo 112.º-A do Código Penal (alteração do n.º 6 do artigo 4.º);
  - É atualizada a lista das entidades que compõem o GRA, substituindo-se a referência à Direção-Geral dos Impostos e à Direção-Geral das Alfândegas e dos

Impostos Especiais sobre o Consumo, pela Autoridade Tributária e Aduaneira (alteração do n.º 1 do artigo 5.º);

- Prevê-se que o Instituto dos Registos e do Notariado e a Autoridade Tributária e Aduaneira, que integram o GRA, exercem as suas funções em Lisboa (alteração do n.º 2 do artigo 7.º);
- Alarga-se o acesso do GRA, com vista à realização da investigação financeira ou patrimonial, às bases de dados da Autoridade Nacional de Aviação Civil e à Direção-Geral da Autoridade Marítima (novas alíneas g) e h) do n.º 2 do artigo 8.º), bem como à informação contida na base de dados das contas bancárias, respeitante à identificação das entidades participantes em que as contas da pessoa singular ou coletiva visada pela investigação financeira ou patrimonial estão domiciliadas, sendo-lhe essa informação transmitida preferencialmente por via eletrónica, o que será concretizado através de protocolo a celebrar entre o GRA e o Banco de Portugal (novos n.ºs 5 e 6 do artigo 8.º);
- As referências às bases de dados da Direção-Geral dos Impostos e da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, e do Instituto de Seguros de Portugal são atualizadas pelas referências às bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundo de Pensões, respetivamente (alteração das alíneas b) e d) do n.º 2 do artigo 8.º);
- Especifica-se que a cooperação a nível policial do GRA é realizada com os gabinetes de recuperação de ativos criados por outros Estados "*independentemente da designação ou do estatuto que lhes tenha sido conferido pela respetiva legislação nacional*" (alteração do n.º 1 do artigo 9.º);
- É incluída, nos poderes do GAB, a administração dos bens perdidos a favor do Estado (cfr. alteração do n.º 1 do artigo 10.º);
- É atualizada a referência ao IGFIJ pela referência ao IGFEJ (cfr. alteração dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º, n.ºs 3 e 4 do artigo 12.º);

- Atribui-se ao conselho diretivo do GAB a definição das suas normas de funcionamento do GAB e a regulamentação dos procedimentos relativos à administração de bens (cfr. alteração do n.ºs 2 do artigo 10.º);
- São atribuídas novas competências ao GRA: este passa a determinar a afetação "*a finalidade socialmente útil conexas com a administração da justiça, conquanto os bens a afetar se revelem de interesse para a entidade beneficiária, e sejam adequados ao exercício e prossecução das suas competências legais ou estatutárias*", bem como a "*assegurar a destinação dos bens recuperados ou declarados perdidos a favor do Estado por decisão transitada em julgado, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do novo artigo 20.º-A*" (novas alíneas c) e e) do n.º 3 do artigo 10.º);
- Fixa-se em 10 dias após a notificação o prazo para a reclamação para o juiz competente da decisão de homologação da avaliação pelo presidente do IGFEJ, prevendo-se a comunicação da decisão judicial ao GAB (alteração do n.º 3 do artigo 12.º);
- Fixa-se em 10 dias o prazo para o Ministério Público prestar ao GAB informação sobre o valor probatório do bem e sobre a probabilidade da sua perda a favor do Estado, podendo este prazo ser reduzido para cinco havendo especial urgência em realizar a venda ou a afetação (alteração dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º);
- Previamente à venda, afetação ou destruição de um bem antes de decisão transitada em julgado, o GAB passa a ter a obrigação de notificar o proprietário ou legítimo possuir para que, caso o pretenda, no prazo de 10 dias a contar da notificação, este possa requerer à autoridade judiciária competente a sua entrega contra o depósito do valor da avaliação à ordem do IGFEJ, sendo que, havendo especial urgência em realizar a venda ou a afetação, o prazo pode ser reduzido para 5 dias, podendo a notificação ser realizada por via telefónica, devendo a pessoa que a efetuar identificar-se, dar conta do cargo que desempenha e transmitir todos os elementos que permitam ao notificado inteirar-se do ato a que a notificação se refere e efetuar, caso queira, a contraprova de que se trata de telefonema oficial e verdadeiro. Esta notificação e o respetivo teor são

documentados por escrito imediatamente após a sua realização (alteração dos n.ºs 1 e 2 e novo n.º 3 do artigo 13.º);

- Estabelece-se que o GAB pode proceder à afetação a finalidade pública ou socialmente útil dos bens imóveis que se encontrem devolutos e não constituam meio de prova relevante (novo n.º 3 do artigo 16.º);
- Prevê-se que o GAB assegure a destinação dos bens recuperados ou declarados perdidos a favor do Estado por decisão transitada em julgado, sendo que, quando a decisão aplicar lei que fixe destino especial para os bens, o GAB procede à destinação dos mesmos nos termos aí previstos, o que abrange as situações previstas nas atuais alíneas a) a c) do n.º 2, bem como o disposto no Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto[5], nos termos conjugados com o Decreto-Lei n.º 31/85, de 25 de janeiro, bem como o disposto no Despacho n.º 6611/2014, publicado na 2.ª série do *Diário da República*, de 21 de maio de 2014; caso contrário o GAB procede à afetação dos mesmos a finalidade pública ou socialmente útil, ou à sua venda e subsequente repartição do produto por ela gerado, caso em que o produto da venda reverte em 50% para o Fundo de Modernização da Justiça, em 49% para o IGEJ e em 1% para a Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes, sendo que as demais receitas geradas pela administração dos bens recuperados ou declarados perdidos a favor do Estado são destinadas pelo GAB em conformidade com o disposto neste artigo (cfr. alterações ao artigo 17.º);
- Determina-se que aos prazos previstos nesta lei e à sua contagem são aplicáveis as regras relativas a prazos constantes no Código de Processo Penal (novo n.º 1 do artigo 21.º);
- São aditados um conjunto de novos artigos:
    - Artigo 11.º-A, relativo a recursos a entidades de reconhecida competência – permite ao GAB solicitar a colaboração de entidades com reconhecida competência, privilegiando o recurso a entidades públicas sempre que possível, quando a avaliação ou a administração dos bens se

[5] Estabelece o regime jurídico do Parque de Veículos do Estado.

revelar de especial complexidade ou exigir especiais conhecimentos, podendo para o efeito promover a celebração de protocolos (o aditamento deste novo artigo implicou a revogação do n.º 2 do artigo 12.º);

- Artigo 11.º-B, relativo a acesso a informação – permite ao GAB obter informação atualizada referente à identificação, à situação jurídica, ao valor e à localização dos bens e dos respetivos titulares inscritos, que conste das específicas bases de dados existentes na administração tributária, na segurança social, no registo civil, no registo nacional de pessoas coletivas, no registo predial, no registo comercial e no registo de veículos, podendo para o efeito promover a celebração de protocolos;
- Artigo 11.º-C, referente às modalidades da venda de bens – a venda será realizada pelo GAB preferencialmente, e em regra, em leilão eletrónico. Se esta se frustrar, procede à venda por negociação particular;
- Artigo 18.º-A, respeitante à plataforma informática – prevê que o GRA e o GAB mantenham uma plataforma informática para registo e troca de informação relativa a bens que sejam objeto das atividades de investigação financeira ou patrimonial e de administração de bens nos termos previstos na presente lei, regulando-se nomeadamente os dados recolhidos, a comunicação de dados, o acesso aos dados, a segurança da informação, a responsabilidade pelo tratamento dos dados, os direitos de acesso e retificação pelo titular dos dados e a eliminação dos dados;
- Artigo 20.º-A, relativo à articulação com outros regimes legais.

o São introduzidas alterações sistemáticas, sendo aditado um novo capítulo IV, com a epígrafe "Plataforma informática para registo e troca de informação relativa a bens que sejam objeto da atividade do Gabinete de Recuperação de Ativos e do Gabinete de Administração de Bens", que integra o artigo 18.º, passando o atual capítulo IV a V e o V a VI, que integra os artigos 20.º-A a 23.º.

- Procede-se à 11.ª alteração ao **Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro, que remodela o atual sistema de registo da propriedade automóvel** (cfr. artigo 9.º da PPL), nos seguintes termos:
    - Alteração da alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º, especificando que a apreensão sujeita a registo é a apreensão em processo penal e que estão sujeitas a registo quaisquer outras providências (e não apenas as providências judiciais ou administrativas) ou atos judiciais ou administrativos que afetem a livre disposição de veículos;
    - Alteração da alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º, excetuando do certificado de matrícula os registos que publicitem providências (e não apenas as providências judiciais ou administrativas) e atos, judiciais ou administrativos, que determinem a apreensão do veículo.

- Procede-se à 42.ª alteração ao **Código Penal**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro (cfr. artigos 10.º, 11.º e 12.º da PPL), nos seguintes termos:
    - Passa-se a definir o que são instrumentos de facto ilícito típico, confinando-se a previsão do artigo 109.º à perda de instrumentos e introduzindo-se neste um novo n.º 3 segundo o qual se esses instrumentos não puderem ser apropriados em espécie, sendo essa impossibilidade dolosamente causada, a perda pode ser substituída pelo pagamento ao Estado do respetivo valor, podendo essa substituição operar a todo o tempo, mesmo em fase executiva, com os limites previstos no novo artigo 112.º-A;
    - O artigo 110.º passa a regular a perda de produtos e vantagens, incorporando parte das normas que estão hoje previstas no artigo 111.º, que regula a perda de vantagens. Define-se o que são produtos e o que são vantagens de facto ilícito típico, prevendo-se que a perda tem lugar ainda que os produtos e as vantagens tenham sido objeto de eventual transformação ou reinvestimento posterior, abrangendo igualmente quaisquer ganhos quantificáveis que daí tenham resultado, e ainda que o agente não possa ser punido pelo facto de ter sido

declarado inimputável ou por ter ocorrido a sua morte. Prevê-se ainda que o disposto neste artigo não prejudique os direitos do ofendido;

- O artigo 111.º passa a regular os instrumentos, produtos ou vantagens pertencentes a terceiro, incorporando algumas das normas que estão hoje previstas no artigo 110.º, que regula os objetos pertencentes a terceiro e aditando novas normas, como a previsão de que, ainda que os instrumentos, produtos ou vantagens pertençam a terceiros, é decretada a perda quando os mesmos ou o valor a estes correspondente tiveram, por qualquer título, sido transferidos para o terceiro para evitar a sua perda a favor do Estado, sendo ou devendo tal finalidade ser por ele conhecida;
- O pagamento diferido ou a prestações passa a poder ter lugar quando a aplicação do disposto nos artigos 109º, 110.º e 111.º vier a traduzir-se, em concreto, no pagamento de uma soma pecuniária (atualmente essa possibilidade só existia no caso do disposto do atual artigo 111.º), o que resulta do facto de nesses artigos se prever a possibilidade de a perda ser substituída pelo pagamento ao Estado do valor dos instrumentos, produtos ou vantagens, consoante o caso, quando estes não puderem ser apropriados em espécie (alteração do artigo 112.º);
- Prevê-se, no n.º 2 do artigo 130.º, que a atribuição ao lesado dos instrumentos, produtos e vantagens declarados perdidos a favor do Estado inclua o valor correspondente a esses instrumentos, produtos e vantagens, ou a receita gerada pela venda dos mesmos;
- É aditado um novo artigo 112.º-A, que regula o pagamento de valor declarado perdido a favor do Estado, prevendo-se que nos casos em que for determinada a substituição da perda em espécie pelo pagamento ao Estado do correspondente valor, aplicam-se os prazos de prescrição previstos para a pena ou para a medida de segurança concretamente aplicada, sendo que nos casos em que não tenha havido lugar a aplicação de pena ou de medida de segurança, aplicam-se os prazos de prescrição previstos para o procedimento criminal;
- O Capítulo IX do título III do livro I do Código Penal passa a integrar os artigos 109.º a 112.º-A.

- Procede-se à 27.ª alteração ao **Código do Registo Predial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho (cfr. artigos 13º e 14.º da PPL), nos seguintes termos:
  - Sujeita-se a registo a apreensão em processo penal (nova alínea p) do n.º 1 do artigo 2.º), passando o Ministério Público a estar obrigado a promover o registo das apreensões em processo penal que tenha autorizado, ordenado ou validado (alteração da alínea b) do n.º 3 do artigo 8.º-B), sendo que o registo deste ato deve ser pedido no prazo de um mês a contar da data em que os factos tiverem sido titulados (alteração do n.º 4 do artigo 8.º-C);
  - Os tribunais passam a estar obrigados a promover o registo de atos judiciais (alteração da alínea a) do n.º 3 do artigo 8.º-B);
  - Excetua-se da regra prevista do n.º 1 do artigo 9.º[6] a apreensão em processo penal, bem como outros atos que afetem a livre disposição dos imóveis;
  - Obriga-se a que o extrato das inscrições relativas à apreensão em processo penal contenha as menções especiais da identificação do processo e a data da aplicação da medida (nova alínea o) do n.º 1 do artigo 95.º, com a consequente renumeração das alíneas);
  - Atualiza-se a referência ao Instituto de Seguros de Portugal para Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (alteração do n.º 2 do artigo 95.º);
  - Dispensa-se os Tribunais, no que respeita à comunicação de atos judiciais sujeitos a registo, e o Ministério Público no que respeita à comunicação das apreensões em processo penal que tenha autorizado, ordenado ou validado, do pagamento prévio dos emolumentos e taxas, devendo estas entrar em regra de custas (alteração do n.º 4 do artigo 151.º);
  - É aditado o novo artigo 58.º-A, que regula o cancelamento do registo de apreensão em processo penal.

[6] Segundo o qual: «*Os factos de que resulte transmissão de direitos ou constituição de encargos sobre imóveis não podem ser titulados sem que os bens estejam definitivamente inscritos a favor da pessoa de quem se adquire o direito ou contra a qual se constitui o encargo*».

- Procede-se à 38.ª alteração ao **Código do Registo Comercial**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro (cfr. artigo 15.º da PPL), nos seguintes termos:
    - Sujeita-se a registo a apreensão em processo penal de quotas ou direitos sobre elas (alteração da alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º), alterando-se em conformidade o disposto no n.º 3 do artigo 17.º, relativo ao incumprimento da obrigação de registar dentro do prazo.

- Procede-se à 26.ª alteração ao **Código de Processo Penal**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 27 de fevereiro (cfr. artigos 16.º e 17.º da PPL), nos seguintes termos:
    - Ressalva-se da obrigação de constituição de arguido logo que tenha de ser aplicada a qualquer pessoa uma medida de coação ou de garantia patrimonial o disposto nos novos n.ºs 3 a 5 do artigo° 192.º;
    - No artigo 178.º, relativo a objetos suscetíveis de apreensão e pressupostos desta, passa-se a fazer referência à apreensão de instrumentos, produtos ou vantagens relacionados com a prática de um ato ilícito típico;
    - Permite-se que os órgãos de polícia criminal possam efetuar apreensões quando haja fundado receio de desaparecimento, ocultação ou transferência de instrumentos, produtos ou vantagens ou outros objetos provenientes da prática de um facto ilícito típico suscetíveis de ser declarados perdidos a favor do Estado (novo n.º 5 do artigo° 178.º);
    - Permite-se que os titulares de instrumentos, produtos ou vantagens ou outros objetos apreendidos podem requerer ao juiz de instrução a modificação ou a revogação da medida, sendo o requerimento autuado por apenso e notificando-se o Ministério Público para, em 10 dias, deduzir oposição (novos n.ºs 7 e 8 do artigo 178.º);
    - Passa-se a prever que, realizada a apreensão, é promovido o respetivo registo nos casos e nos termos previstos na legislação registal aplicável, sendo que, havendo sobre o bem registo de aquisição ou de reconhecimento do direito de propriedade ou da mera posse a favor de pessoa diversa da que no processo for considerada titular do mesmo, antes de promover o registo da apreensão a

autoridade judiciária notifica o titular inscrito para que, querendo, se pronuncie no prazo de 10 dias (novos n.ºs 11 e 12 do artigo° 178.º);

- Permite-se a apreensão de objetos pertencentes a terceiros possa ser mantida a título de arresto preventivo (alteração do n.º 5 do artigo 186.º);
- Prevê-se que quando a restituição ou o arresto respeitarem a bem cuja apreensão tenha sido previamente registada, é promovido o cancelamento de tal registo e, no segundo caso, o simultâneo registo do arresto (novo n.º 6 do artigo 186.º);
- Criam-se exceções à regra de que a aplicação de medidas de garantia patrimonial depende da prévia constituição como arguido: no caso do arresto, sempre que a prévia constituição como arguido puser em sério risco o seu fim ou a sua eficácia, pode a constituição como arguido ocorrer em momento imediatamente posterior ao da aplicação da medida, mediante despacho devidamente fundamentado do juiz, sem exceder, em caso algum, o prazo máximo de 72 horas a contar da data daquela aplicação. A não constituição como arguido neste prazo máximo a nulidade da medida de arresto, com exceção dos casos em que a constituição como arguido se tenha revelado comprovadamente impossível por o visado estar ausente em parte incerta e se terem frustrado as tentativas de localizar o seu paradeiro, pode a mesma ser dispensada, mediante despacho devidamente fundamentado do juiz, quando existam, cumulativamente, indícios objetivos de dissipação do respetivo património e fundada suspeita da prática do crime (novos n.ºs 3 a 5 do artigo 192.º);
- O Ministério Público passa a poder requerer a prestação de caução económica quando haja fundado receio de que faltem ou diminuam substancialmente as garantias da perda dos instrumentos, produtos e vantagens de facto ilícito típico ou do pagamento do valor a estes correspondente (alteração do n.º 1 do artigo 227.º);
- Em caso de condenação, são pagas pelo valor da caução económica, em último lugar, o valor correspondente aos instrumentos, produtos e vantagens do crime (alteração do n.º 5 do artigo 227.º);

- O arresto preventivo passa a ser para garantia das quantias referidas no artigo 227.º, sendo que, decretado o arresto, é promovido o respetivo registo nos casos e nos termos previstos na legislação registal aplicável, promovendo-se o subsequente cancelamento do mesmo quando sobrevier a extinção da medida (alteração do n.º 1 e novo n.º 6 do artigo 228.º);
- O juiz de instrução, quando durante o inquérito declare a perda a favor do Estado dos bens apreendidos, passa a ter de o fazer com expressa menção das disposições legais aplicadas (alteração da alínea e) do n.º 1 do artigo° 268.º);
- O dispositivo da sentença passa a ter a expressa menção das disposições legais aplicadas no que se refere à indicação do destino a dar a coisas ou objetos relacionados com o crime (alteração da alínea c) do n.º 3 do artigo 374.º);
- É aditado o novo artigo 347.º-A, que regula as declarações do terceiro titular dos instrumentos, produtos ou vantagens suscetíveis de ser declarados perdidos a favor do Estado.

– Procede-se à 45.ª alteração ao **Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (cfr. artigo 18.º º da PPL), nos seguintes termos:
  - Permite-se a transmissão, preferencialmente por via eletrónica, de informação da base de dados de contas respeitante à identificação das entidades participantes em que as contas estão domiciliadas ao Gabinete de Recuperação de Ativos, no âmbito das respetivas atribuições relativas à realização de investigação financeira ou patrimonial (nova alínea d) do n.º 5 do artigo 81.º-A).

– Procede-se à 39.ª alteração à **Lei Geral Tributária**, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro (cfr. artigo 19.º º da PPL), nos seguintes termos:
  - O dever de sigilo fiscal passa a só cessar em caso de colaboração com a justiça, no âmbito do Código de Processo Penal, "*mediante despacho de uma autoridade judiciária*" (alteração da alínea d) do n.º 2 do artigo 64.º);

- Para efeitos do acesso a dados fiscais nos casos de colaboração com a justiça nos termos do Código de Processo Civil e mediante despacho de uma autoridade judiciária, no âmbito do Código de Processo Penal, e com vista à realização das finalidades dos processos judiciais, incluindo as dos inquéritos em processo penal, as autoridades judiciárias acedem diretamente às bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira, sendo que a concretização deste acesso é disciplinada por protocolo a celebrar entre o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e a Autoridade Tributária e Aduaneira (novos n.ºs 7 e 8 do artigo 64.º).

– Procede-se à 1.ª alteração ao **Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho, que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.** (cfr. artigo 20.º º da PPL), nos seguintes termos:
  - É alterado o n.º 4 do artigo 3.º, de modo a incluir nos poderes do Gabinete de Administração de Bens, que funciona junto do IGFEJ, a administração dos bens declarados perdidos a favor do Estado.

A presente iniciativa procede ainda, em conformidade com o disposto na Diretiva, à criação de uma obrigação de recolha e de comunicação de dados estatísticos referentes à apreensão e à aplicação de medidas de garantia patrimonial em processo penal, bem como ao destino final que os bens por elas abrangidos tiveram, nomeadamente a restituição, o envio a autoridade de outro Estado em cumprimento de pedido de cooperação judiciária internacional ou a declaração de perda a favor do Estado, obrigando-se as autoridades judiciárias e os órgãos de polícia criminal a proceder à recolha anual desses dados estatísticos, os quais são comunicados ao Gabinete de Recuperação de Ativos – cfr. n.º 3 do artigo 1.º e artigo 22.º da PPL.

No capítulo das disposições complementares, transitórias e finais, prevê-se, ainda, um artigo relativo à investigação financeira ou patrimonial, prevendo-se que para identificação e rastreio de bens a declarar perdidos a favor do Estado, a investigação financeira ou patrimonial

pode realizar-se mesmo depois da condenação, com os limites previstos no artigo 112.º-A do Código Penal, quando: a) For determinada, ao abrigo do n.º 3 do artigo 109.º, do n.º 4 do artigo 110.º ou do n.º 3 do artigo 111.º do Código Penal, a substituição da perda de instrumentos, produtos ou vantagens de facto ilícito típico pelo pagamento ao Estado do valor a eles correspondente; ou b) Tiver sido decretada a perda de determinado valor ao abrigo do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, e se verificar a situação prevista n.º 5 desse mesmo artigo – cfr. artigo 21.º da PPL.

Na norma revogatória, é feita a revogação expressa da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º e o n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, bem como dos n.ºs 4 a 8.º do artigo 17.º do Código do Registo Comercial[7] – cfr. artigo 23.º da PPL.

É proposta a republicação da Lei n.º 45/2011, de 11 de junho, que cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos, dada a extensão das alterações propostas a esta lei – cfr. artigo 24.º da PPL.

Prevê-se, por último, que esta lei entre em vigor "*no dia seguinte ao da sua publicação*" – cfr. artigo 25.º da PPL.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 51/XIII/2ª (Governo), a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

[7] Todavia, estes números já se encontram expressamente revogados pelo Decreto-Lei n.º 250/2012, de 23 de novembro (cfr. artigo 2.º deste diploma).

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 51/XIII/2ª – "*Altera o regime de congelamento e perda dos instrumentos e produtos do crime da União Europeia, transpondo a Diretiva n.º 2014/42/UE*".

2. Esta Proposta de Lei visa transpor para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia.

3. Nesse sentido são propostas alterações em onze diplomas legais, incluindo aos Códigos Penal, de Processo Penal, do Registo Predial, do Registo Comercial, e às Leis n.ºs 5/2002, de 11 de janeiro, 34/2009, de 14 de julho, e 45/2011, de 24 de junho.

4. São também introduzidos aperfeiçoamentos na Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, no sentido do reforço da atividade do Gabinete de Recuperação de Ativos e do Gabinete de Administração de Bens.

5. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 51/XIII/2ª, do Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 1 de fevereiro de 2017

O Deputado Relator

(José Silvano)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 51/XIII/2.ª (GOV)

Altera o regime de congelamento e de perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, transpondo a Diretiva n.º 2014/42/EU.

Data de admissão: 18 de janeiro de 2017

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Cristina Ferreira e Nuno Amorim (DILP), Rafael Silva (DAPLEN), Rosalina Alves (BIB), Catarina Ferreira Antunes e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 27 de janeiro de 2017.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente proposta de lei, da iniciativa do Governo, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2014/42/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, clarificando a atual definição de produtos do crime de modo a abranger não só o produto direto das atividades criminosas mas também todos os seus ganhos indiretos, incluindo o reinvestimento ou a transformação posterior de produtos diretos.

A Diretiva em apreço, conforme é referido na exposição de motivos, visa estabelecer regras mínimas – o que não impede os Estados-Membros de preverem no seu direito interno poderes mais alargados -, aproximando os regimes dos Estados-Membros no que se refere ao congelamento e perda dos produtos e vantagens gerados pela criminalidade grave e organizada, "*procurando promover a confiança mútua e uma cooperação transfronteiriça cada vez mais eficaz*".

Tal como é sublinhado pelo proponente, o ordenamento jurídico português "*contempla já soluções que permitem dar resposta a grande parte das obrigações decorrentes da Diretiva 2014/42/EU (…). Não obstante revela-se necessário introduzir alguns ajustamentos para assegurar a plena conformidade com aquele dispositivo*."

Nesse sentido, e mais concretamente, propõe-se a alteração de onze diplomas legais, bem como a republicação de um deles:

- A Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, onde é proposto alterar os artigos 1.º, 10.º, 11.º e 12.º , aditar os artigos 12.º-A (*Investigação financeira ou patrimonial*) e 12.º-B (*Perda de instrumentos*), e passando o capítulo IV, sobre «*Perda de bens a favor do Estado*», a estar subdividido em duas secções.
- A Lei n.º 34/2009, de 14 de julho, que estabelece o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial, onde se propõe alterar aos artigos 22.º e 37.º.
- A Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, (a qual é republicada em anexo à proposta de lei)[1], que cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos, onde se propõe alterar os artigos 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º, 13.º, 16.º, 17.º, 21.º e 22.º, e aditar os artigos 11.º-A (*Recurso a entidades de reconhecida competência*), 11.º-B (*Acesso à informação*), 11.º-C (*Modalidades da venda de bens*), 18.º-A (*Plataforma informática*), 20.º-A sobre (*Articulação com outros regimes legais*). São ainda propostas alterações sistemáticas, sendo aditado um novo capítulo IV, com

[1] O artigo 7.º da presente proposta de lei refere ainda o aditamento do artigo 11.º-D à Lei n.º 54/2001, de 24 de junho, mas não é apresentada a sua redação, nem na iniciativa legislativa nem na versão republicada anexa do diploma.

a epígrafe «Plataforma informática para registo e troca de informação relativa a bens que sejam objeto da atividade do Gabinete de Recuperação de Ativos e dos Gabinete de Administração de Bens», e passando o atual capítulo IV a V e o V a VI. A iniciativa propõe, por fim, a revogação da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 5.º e o n.º 2 do artigo 12.º.

- O Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro, sobre o sistema de registo da propriedade automóvel, ao qual se propõe alterar os artigos 5.º e 10.º.
- O Código Penal[2], onde se propõe alterar aos artigos 109.º, 110.º, 111.º, 112.º e 130.º e aditar o artigo 112.º-A com a epígrafe «Pagamento de valor declarado perdido a favor do Estado» e com a respetiva integração sistemática no capítulo IX do título III do livro I.
- O Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, ao qual a iniciativa propõe alterar os artigos 2.º, 8.º-B, 8.º-C, 9.º, 95.º e 151.º e aditar o artigo 58.º-A (*Cancelamento do registo de apreensão em processo penal*).
- O Código do Registo Comercial[3], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro, onde se propõe alterar os artigos 3.º e 17.º e revogar os n.os 4 a 8 do artigo 17.º.
- O Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, ao qual a iniciativa propõe alterar os artigos 58.º, 178.º, 186.º, 192.º, 227.º, 228.º, 268.º e 374.º e aditar o artigo 347.º-A (*Declarações do terceiro titular dos instrumentos, produtos ou vantagens suscetíveis de ser declarados perdidos a favor do Estado*).
- O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras[4], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, propondo-se a alteração do artigo 81.º-A.
- A Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, ao qual se propõe alterar o artigo 64.º.
- O Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho, que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P., no qual se propõe alterar o artigo 3.º.

Importa referir, ainda, a legislação citada e referenciada na proposta de lei, especificamente no artigo 7.º, o qual procede ao aditamento de vários artigos à Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, relativa à criação, na dependência da Polícia Judiciária, do Gabinete de Recuperação de Ativos:

- Lei da Proteção de Dados Pessoais, aprovada pela Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto.
- Decreto-Lei n.º 11/2007, de 19 de janeiro, que define o regime jurídico da avaliação, utilização e alienação de bens apreendidos pelos órgãos de polícia criminal.
- Decreto-Lei n.º 31/85, de 25 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/97, de 23 de janeiro, que altera as normas processuais sobre utilização pelo Estado de veículos automóveis apreendidos em

[2] O Código Penal foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, mas foi revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março.

[3] Texto consolidado retirado da base de dados *DataJuris.*

[4] Texto consolidado retirado da base de dados *DataJuris.*

processo-crime ou de contraordenação, bem como dos que vierem a ser declarados perdidos ou abandonados em favor do Estado.

- Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, alterado pelas Leis n.º 3-B/2012, de 28 de abril, e n.º 55-A/2012, de 31 de dezembro, que estabelece o regime jurídico do parque de veículos do Estado.

De mencionar o facto de que, com esta proposta de lei, o proponente optou pela manutenção da terminologia nacional - que distingue entre instrumentos, produtos e vantagens de factos ilícitos típicos, não reproduzindo assim a utilizada na mencionada Diretiva, que apenas distingue entre instrumentos e produtos -, por entender que, no essencial, "*as definições dos conceitos nacionais e comunitários revelam identidade de âmbito*", pelo que tal opção "*em nada prejudica o pleno cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva*".

Por último, dando cumprimento ao disposto na Diretiva, prevê-se, ainda, a consagração de uma obrigação legal de recolha e de comunicação de dados estatísticos relativos aos bens apreendidos, sujeitos a medida de garantia patrimonial e declarados perdidos a favor do Estado em processo penal.

A proposta de lei em apreço compõe-se de três capítulos, num total de 25 artigos: no capítulo I – *Disposição Geral* –, o artigo 1.º define o respetivo objeto; no capítulo II – *Alterações Legislativas* –, os artigos 2.º a 4.º alteram a Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira; o artigo 5.º identifica os artigos a alterar à Lei n.º 34/2009, de 14 de julho, que estabelece o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial; os artigos 6.º a 8.º alteram a Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, que cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos; o artigo 9.º altera o Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro, sobre o sistema de registo da propriedade automóvel; os artigos 10.º a 12.º introduzem alterações no Código Penal; os artigos 13.º e 14.º alteram o Código do Registo Predial e o artigo 15.º o Código do Registo Comercial; os artigos 16.º e 17.º identificam as alterações ao Código de Processo Penal; os artigos 18.º, 19.º e 20.º alteram, respetivamente, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, a Lei Geral Tributária e o Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho; no capítulo III – *Disposições Finais e Transitórias* –, o artigo 21.º prevê que a investigação financeira ou patrimonial se possa realizar mesmo depois da condenação e o artigo 22.º determina a recolha e comunicação anual de dados estatísticos pelas autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal; o artigo 23.º contendo uma norma revogatória; o artigo 24.º prevê a republicação (em anexo) da Lei n.º 45/2011, de 24 de julho, em virtude das alterações introduzidas; e, por fim, o artigo 25.º prevê o início de vigência.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A Proposta de Lei n.º 51/XIII/2.ª foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (doravante referido como Regimento).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares (esta norma regimental refere ainda a subscrição pelo ministro competente em razão da matéria), e menciona a sua aprovação em Conselho de Ministros no dia 15 de dezembro de 2017, ao abrigo da competência prevista na alínea *c)* n.º 1, do artigo 200.º da Constituição. A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerado no n.º 2 da mesma disposição regimental.

O artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, no n.º 3, que as "*propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*", e o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê por sua vez, no n.º 1 do artigo 6.º. que *"os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas".* Porém, o Governo não juntou quaisquer documentos à sua iniciativa, apesar de referir na exposição de motivos que foram ouvidos o Conselho Superior do Ministério Público, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, o Banco de Portugal, a Ordem dos Advogados e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

A presente iniciativa legislativa não infringe a Constituição ou os princípios neles consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 17 de janeiro de 2017. Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, a 18 de janeiro de 2017, tendo sido neste mesmo dia anunciada em sessão plenária. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 3 de fevereiro de 2017 - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 35, de 18 de janeiro de 2017.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *"Altera o regime de congelamento e de perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, transpondo a Diretiva n.º 2014/42/UE."* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário* [5], no entanto, em caso de aprovação, poderia ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade.

Quanto à referência à diretiva comunitária transposta, para que fique mais completa e segundo as regras de publicação habitualmente seguidas, sugerimos que seja feita da seguinte forma: "*Diretiva 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014*".

De acordo com as regras de legística formal, "*o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração*" [6]. A iniciativa em apreço altera onze diplomas o que, por razões informativas, deveria constar do seu título. No entanto, tendo em conta o elevado número dos diplomas objeto de alteração, em caso de aprovação, sugere-se que seja ponderado em sede de apreciação na especialidade, se devem ou não ser incluídos os títulos completos dos referidos diplomas alterados, ou se basta a identificação simples do diploma, por número e tipo de diploma ou identificação do código (ou regime jurídico) alterado. Esta última hipótese parece-nos que pode equilibrar melhor o dever de informar e a tentativa de limitar a extensão do título, e resultaria numa redação deste género: "*Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, procedendo à quadragésima segunda alteração ao Código Penal, à vigésima sétima alteração ao Código do Registo Predial, à trigésima oitava alteração ao Código do Registo Comercial, à vigésima sétima* [7] *alteração ao Código de Processo Penal, à quadragésima segunda* [8] *alteração ao regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras, à alteração da Lei Geral Tributária, à décima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro, à sexta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, à primeira alteração à Lei n.º 34/2009, de 14 de*

[5] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

[6] Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

[7] O texto da proposta de lei refere ser apenas a vigésima sexta ao Código de Processo Penal, possivelmente por ter sido preparada antes da publicação da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, que procedeu à vigésima sexta alteração.

[8] O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, foi alterado pelos Decretos-Leis n.os 246/95, de 14 de setembro, 232/96, de 5 de dezembro, 222/99, de 22 de junho, 250/2000, de 13 de outubro, 285/2001, de 3 de novembro, 201/2002, de 26 de setembro, 319/2002, de 28 de dezembro, 252/2003, de 17 de outubro, 145/2006, de 31 de julho, 104/2007, de 3 de abril, 357 -A/2007, de 31 de outubro, 1/2008, de 3 de janeiro, 126/2008, de 21 de julho, 211 -A/2008, de 3 de novembro, pela Lei n.º 28/2009, de 19 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 162/2009, de 20 de julho, pela Lei n.º 94/2009, de 1 de setembro, pelos Decretos-Leis n.os 317/2009, de 30 de outubro, 52/2010, de 26 de maio, e 71/2010, de 18 de junho, pela Lei n.º 36/2010, de 2 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 140-A/2010, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, pelos Decretos-Leis n.os 88/2011, de 20 de julho, 119/2011, de 26 de dezembro, 31-A/2012, de 10 de fevereiro, 242/2012, de 7 de novembro, e pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Decretos-Leis n.os 18/2013, de 6 de fevereiro, 63-A/2013, de 10 de maio, 114-A/2014, de 1 de agosto, 114-B/2014, de 4 de agosto, e 157/2014, de 24 de outubro, pelas Leis n.os 16/2015, de 24 de fevereiro, e 23-A/2015, de 26 de março, Decreto-Lei n.º 89/2015, de 29 de maio (não contabilizado em alguns diplomas posteriores), Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, Decreto-Lei n.º 140/2015, de 31 de julho, Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto, e Decretos-Leis n.os 190/2015, de 10 de setembro e 20/2016, de 20 de abril.

julho, à segunda alteração à Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho".

Cumpre de seguida verificar o número de ordem de alterações aos atos legislativos modificados e se se torna necessária a sua republicação, de acordo com o previsto na *lei formulário.* Segundo o n.º 1 do artigo 6.º desta lei, *"Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida"* – o que é feito no artigo 1.º desta proposta de lei - *"e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações"* – como sucede em alguns dos artigos desta proposta que procedem a modificações de atos legislativos.

Foi consultado o Diário da República Eletrónico para verificar a correção do número de ordem de alterações, tendo sido obtidos, à data, os seguintes resultados:

- Sexta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º da proposta de lei). Apesar de não ser promovida a republicação desta lei, em caso de aprovação, tal poderia ser considerado em sede de apreciação na especialidade, dado que esta alteração preenche ambos os requisitos referidos no n.º 3 do artigo 6.ª da *lei formulário*, nos termos do qual se deve proceder *"à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que:*

a) Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos;

b) Se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada."

- Primeira alteração à Lei n.º 34/2009, de 14 de julho (artigos 1.º e 5.º da proposta de lei). Neste caso não é necessário promover a uma eventual republicação, à luz da *lei formulário*.

- Segunda alteração à Lei n.º 45/2011, de 24 de junho (artigos 1.º e 6.º, 7.º e 8.º da proposta de lei). O proponente promoveu a republicação deste diploma em anexo (cfr. artigos 24.º da proposta de lei), dando assim cumprimento ao disposto na alínea *b)* do n.º 3 do artigo 6.º da *lei formulário.*

- Décima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro (artigos 1.º e 9.º da proposta de lei). De referir apenas que o Decreto-Lei n.º 20/2008, de 31 de janeiro, que procedeu à nona alteração deste decreto-lei, foi alvo de uma alteração por apreciação parlamentar pela Lei n.º 39/2008, de 11 de agosto, sendo esta considerada na iniciativa em apreço como a décima alteração ao Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro. Tal entendimento está correto porque esta lei também alterou expressamente o texto do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro (ainda que de forma indireta, ao alterá-lo por via da nova redação dada ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 20/2008, de 31 de janeiro).

- Quadragésima segunda alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro (artigos 1.º, 10.º, 11.º e 12.º da proposta de lei). No âmbito da *lei formulário* não suscita uma eventual republicação [9].

- Vigésima sétima alteração ao Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho (artigos 1.º, 13.º e 14.º da proposta de lei). No âmbito da *lei formulário* não suscita uma eventual republicação [5].

- Trigésima oitava alteração ao Código do Registo Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro (artigos 1.º e 15.º da proposta de lei). No âmbito da *lei formulário* não suscita uma eventual republicação [5].

- Vigésima sétima alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 27 de fevereiro (artigos 1.º, 16.º e 17.º da proposta de lei). O artigo 1.º da proposta de lei refere ser apenas a vigésima sexta, possivelmente por ter sido preparada antes da publicação da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, que procedeu a essa vigésima sexta alteração ao Código de Processo Penal, tratando-se portanto da vigésima sétima alteração ao Código de Processo Penal. Para efeitos de *lei formulário* não suscita a necessidade de republicação [5].

- Quadragésima segunda alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (artigos 1.º e 18.º da proposta de lei). O artigo 1.º da proposta de lei refere, por lapso, tratar-se já da quadragésima quinta alteração ao RGICSF, no entanto esta é ainda a quadragésima segunda [10]. Também neste caso não é necessário promover uma eventual republicação, à luz da *lei formulário*.

- Alteração da Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro (artigos 1.º e 19.º da proposta de lei). Apesar do artigo 1.º proposta de lei indicar que se trata da trigésima nona alteração à Lei Geral Tributária (que ainda não será), para uma maior segurança jurídica recomenda-se que, à semelhança de modificações anteriores a este e outros diplomas fiscais, não se indique o número de ordem de alteração. Do mesmo modo, neste caso a *lei formulário* não aponta no sentido de ser necessário republicar este diploma.

[9] Não é necessário promover à republicação destes Códigos dada a extensão das alterações e as regras constantes no n.º 3 do artigo 6.ª da *lei formulário*, que não só apenas se refere *"à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei"* (quando *in casu* se trata de decretos-leis), como na alínea *a)* salvaguarda as *"alterações a Códigos"*.

[10] O Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, foi alterado pelos Decretos-Leis n.os 246/95, de 14 de setembro, 232/96, de 5 de dezembro, 222/99, de 22 de junho, 250/2000, de 13 de outubro, 285/2001, de 3 de novembro, 201/2002, de 26 de setembro, 319/2002, de 28 de dezembro, 252/2003, de 17 de outubro, 145/2006, de 31 de julho, 104/2007, de 3 de abril, 357 -A/2007, de 31 de outubro, 1/2008, de 3 de janeiro, 126/2008, de 21 de julho, 211 -A/2008, de 3 de novembro, pela Lei n.º 28/2009, de 19 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 162/2009, de 20 de julho, pela Lei n.º 94/2009, de 1 de setembro, pelos Decretos-Leis n.os 317/2009, de 30 de outubro, 52/2010, de 26 de maio, e 71/2010, de 18 de junho, pela Lei n.º 36/2010, de 2 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 140-A/2010, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, pelos Decretos-Leis n.os 88/2011, de 20 de julho, 119/2011, de 26 de dezembro, 31-A/2012, de 10 de fevereiro, 242/2012, de 7 de novembro, e pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Decretos-Leis n.os 18/2013, de 6 de fevereiro, 63-A/2013, de 10 de maio, 114-A/2014, de 1 de agosto, 114-B/2014, de 4 de agosto, e 157/2014, de 24 de outubro, pelas Leis n.os 16/2015, de 24 de fevereiro, e 23-A/2015, de 26 de março, Decreto-Lei n.º 89/2015, de 29 de maio (não contabilizado em alguns diplomas posteriores), Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, Decreto-Lei n.º 140/2015, de 31 de julho, Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto, e Decretos-Leis n.os 190/2015, de 10 de setembro e 20/2016, de 20 de abril.

- Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho, que aprova a orgânica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P. (artigos 1.º e 20.º da proposta de lei). A alteração a um artigo deste diploma não justificaria a sua republicação.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 25.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá "*no dia seguinte ao da sua publicação*", mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A proposta de lei define como objeto a alteração ao regime de congelamento e de perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, transpondo a Diretiva n.º 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, retificada pela Retificação da Diretiva n.º 2014/42/EU, publicada no Jornal Oficial da UE L 138 de 13.05.2014.

Esta Diretiva, que agora se propõe transpor, «clarifica a atual definição de produtos do crime», alargando o seu âmbito de abrangência. Prevê que o produto do crime seja perdido mesmo em caso de condenação à revelia e que «sejam adotadas as medidas necessárias para permitir o congelamento dos bens, tendo em vista uma eventual decisão subsequente de perda». Estabelecendo normas mínimas, a Diretiva não impede que os Estados-Membros consagrem poderes mais alargados, mas prevê o «estabelecimento de garantais específicas e vias de recurso judicial para assegurar o respeito pelos direitos fundamentais das pessoas.»

O quadro jurídico comunitário sobre o congelamento e a perda de ativos é composto pela Ação Comum n.º 98/699/JAI, do Conselho, de 3 de dezembro de 1998, relativa ao branqueamento de capitais, identificação, deteção, congelamento, apreensão e perda de instrumentos e produtos do crime, pela Decisão-Quadro n.º 2001/500/JAI, do Conselho, de 26 de junho de 2001, relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, deteção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime, pela Decisão-Quadro n.º 2003/577/JAI, do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa à execução na União Europeia das decisões de

congelamento de bens ou de provas e pela Decisão-Quadro n.º 2006/783/JAI, do Conselho, de 6 de outubro de 2006, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda.

Antecedentes parlamentares

A Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, teve a sua origem na Proposta de Lei n.º 94/VIII (GOV) que «Estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira». Dos quatro artigos objeto de alteração só o artigo 1.º foi já, por diversas vezes, alterado pela Lei n.º 55/2015, de 24 de junho, a qual teve a sua origem na Proposta de Lei n.º 282/XII (GOV), pela Lei n.º 60/2013, de 28 de agosto, a qual teve a sua origem no Projeto de Lei n.º 427/XII (PSD, CDS-PP), e pela Lei n.º 19/2008, de 26 de fevereiro, que teve origem nos Projetos de Lei n.º 340/X (PS), n.º 341/X (PS), n.º 345/X (PSD), n.º 354/X (BE), n.º 355/X (BE), n.º 356/ (BE) n.º 357/X (BE), n.º 358/X (BE), n.º 360/X (PCP), n.º 361/X (PCP), n.º 362/X (PS), e Projeto de Resolução n.º 177/X (PSD). Os restantes artigos mantém a redação original da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro.

A Lei n.º 34/2009, de 14 de julho, teve origem na Proposta de Lei n.º 246/X (GOV).

A Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, teve origem no Projeto de Lei n.º 623/XI (PS). Dos treze artigos sujeitos a alteração só o artigo 17.º foi, entretanto, alterado pela Lei n.º 60/2013, de 28 de agosto, a qual teve, por sua vez, origem no Projeto de Lei n.º 427/XII (PSD, CDS-PP). Os restantes artigos mantêm a redação da versão inicial da Lei n.º 45/2011, de 24 de julho.

O Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro, em especial o seu artigo 10.º, que agora se pretende alterar, sofreu uma alteração pela Lei n.º 39/2008, de 11 de agosto. Esta Lei resultou das Apreciações Parlamentares n.º 66/X (PSD) e n.º 67/X (CDS-PP).

Quanto ao Código Penal, como já se referiu, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, mas foi, posteriormente, revisto e republicado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, o qual foi aprovado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 35/94, de 15 de setembro, que teve a sua origem na Proposta de Lei n.º 92/VI (GOV). Do conjunto dos artigos que agora se propõe alterar, só o artigo 111.º foi objeto de uma alteração pela Lei n.º 32/2010, de 1 de março, a qual teve como origem os Projetos de Lei n.º 90/XI (PSD), n.º 108/XI (CDS/PP), n.º 135/XI (BE), n.º 217/XI (PS) e n.º 220/XI (PS).

O Código de Processo Penal foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 43/86, de 26 de setembro, a qual teve como origem a Proposta de Lei n.º 21/IV (GOV). Do conjunto dos artigos que agora se pretendem alterar, tinham já anteriormente sofrido alterações pela Lei n.º 59/98, de 15 de setembro, que teve como origem a Proposta de Lei n.º 157/VII (GOV), e pela Lei n.º 48/2007, de 15 de setembro, que teve como origem os Projetos de Lei n.º 237/X (PSD), n.º 240/X (PSD), n.º 367/X (CDS-PP),n.º 368/X (CDS-PP), n.º 369/X (BE), n.º 370/X (PCP) e a Proposta de Lei n.º 109/X (GOV). O artigo 374.º foi também alterado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

O artigo 64.º da Lei Geral Tributária, agora objeto de alteração, tinha já sido anteriormente alterado pela Lei n.º 100/99, de 26 de julho, a qual teve por origem a Apreciação Parlamentar n.º 75/VII (PSD), pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, que teve origem na Proposta de Lei n.º 40/X (GOV), pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, com origem na Proposta de Lei n.º 178/XII (GOV), e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, com origem na Proposta de Lei n.º 254/XII (GOV).

Refira-se, ainda, que em 2011 foi aprovada a Resolução da Assembleia da República n.º 163/2011, de 29 de dezembro, a qual recomenda ao Governo que adote medidas para o funcionamento do Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA) e do Gabinete de Administração de Bens (GAB).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

  Bibliografia específica

LUTTE contre le blanchiment dans l'Union européenne. **Revue de l'Union européenne**. Paris. ISSN 0035-2616. N.º 587 (avril 2015), p. 217-230. Cota: RE-33

Resumo: Neste *dossier* sobre a luta contra o branqueamento de capitais são analisados vários aspetos deste problema a nível da União Europeia. Os autores abordam vários temas relacionados com este assunto e a eficácia das medidas tomadas a nível nacional, europeu e internacional face a uma ameaça grave, em evolução constante.

RODRIGUES, Hélio Rigor; RODRIGUES, Carlos A. Reis – **Recuperação de activos na criminalidade económico-financeira : viagem pelas idiossincrasias de um regime de perda de bens em expansão**. Lisboa: SMMP, 2013. 219 p. ISBN 978-972-591-836-4. Cota: 12.06.3 – 235/2013

Resumo: No mundo complexo e global em que vivemos, onde as práticas criminosas geram cada vez mais e maiores fortunas e acentuam as desigualdades, o combate às mais graves formas de criminalidade, designadamente à criminalidade económico-financeira, tem de passar não apenas pela responsabilização penal dos agentes, mas sobretudo pela recuperação dos bens provenientes dessas atividades. Com este estudo, em que se abordam as diversas modalidades de perda de bens a favor do estado admitidas pelo direito nacional, comunitário e internacional, esperam os autores contribuir para a compreensão e desmistificação desta matéria e ajudar todos aqueles que diariamente travam tal combate e se preocupam com esta problemática, nomeadamente magistrados do Ministério Público, juízes, advogados e polícias. [Nota de editor]

CAEIRO, Pedro - Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meios de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco *in rem* e a criminalização do enriquecimento "ilícito"). **Revista portuguesa de ciência criminal**. Coimbra. ISSN 0871-8563. Ano 21, n.º 2 (abr.-jun. 2011), p. 267-321. Cota: 514.

Resumo: O presente artigo analisa a questão da criminalização do enriquecimento ilícito, bem como os procedimentos legais que podem ser usados para o combater. Nele o autor pretende refletir sobre as virtudes e os defeitos dos mecanismos que podem ser utilizados para impedir a riqueza de origem criminosa ou recuperá-la, nomeadamente, a instituição de procedimentos *in rem*, a criminalização do chamado enriquecimento ilícito e a perda de vantagens relacionadas com o crime, tanto na modalidade "clássica" como na sua versão "alargada".

PATRÍCIO, Rui - Sete pecados capitais (sobre a criminalização do "enriquecimento ilícito"). **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, n.º 136 (Out./Dez. 2013), p. 139-150. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo o autor apresenta a sua posição contra a criminalização do enriquecimento ilícito, discorrendo ao longo do mesmo sobre os problemas que esta criminalização levanta. Cada um destes problemas é analisado e comparado pelo autor a cada um dos sete pecados capitais.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A presente proposta transpõe para o direito nacional a Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia. A Diretiva visa tornar mais fácil às autoridades nacionais decidir a perda e a recuperação dos produtos (receitas provenientes de atividades criminosas) e instrumentos (meios utilizados para cometer infrações penais, ex: um barco utilizado para transportar droga) do crime na União Europeia (UE).

A Diretiva entrou em vigor em 19 de maio de 2014, tendo sido aprovada em primeira leitura no Conselho e na Comissão. O prazo indicado para a transpor para a legislação nacional terminou 4 de outubro de 2016. Portugal está entre os 11 dos 28 países da UE que ainda não efetuaram a transposição desta Diretiva (dados transmitidos pelos Estados-Membros à Comissão e disponibilizados no EUR-Lex), embora desses existam dois (Reino Unido e Dinamarca) que não participam nesta Diretiva.

Em síntese, esta legislação europeia define regras mínimas para o congelamento e subsequente perda dos produtos e instrumentos do crime nas infrações penais abrangidas por vários atos legislativos da UE e enumeradas no artigo 3.º da Diretiva. Para além da perda (na sequência de uma condenação penal) dos produtos e instrumentos, ou da perda do seu valor, o artigo 4.º permite a perda dos produtos e instrumentos do crime em caso de fuga ou doença da pessoa em causa (quando se verifica a impossibilidade de o suspeito ou arguido comparecer no processo penal durante um período prolongado, o que significa que o processo não pode decorrer dentro da normalidade e não é possível uma condenação). O artigo 5.º prevê regras mais claras sobre os poderes alargados de declaração de perda, facilitando assim a decisão de perda caso um juiz conclua que os bens em causa foram obtidos pela pessoa condenada mediante outras atividades criminosas. O artigo 6.º da Diretiva permite a perda dos bens que

foram transferidos para terceiros por um suspeito, ou que foram adquiridos diretamente por um terceiro, que deveria ter percebido que os bens em causa eram resultantes de uma infração penal. Nos termos do artigo 10.º, os países da UE têm de assegurar a administração adequada dos bens congelados (por exemplo através da criação de serviços de administração de ativos) para que estes não percam valor económico antes de uma eventual decisão de perda.

O fundamento jurídico desta Diretiva é o parágrafo 2 do artigo 82.º e o parágrafo 1 do artigo 83.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que referem que o Parlamento Europeu e o Conselho podem adotar diretivas de acordo com o processo legislativo ordinário para estabelecer regras mínimas para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais, assegurar a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, sobretudo em "domínios de criminalidade particularmente grave" (terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada, podendo outros ser identificados por decisão do Conselho), desde que "tendo em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros".

Esta Diretiva foi aprovada com base na proposta COM(2012)85, escrutinada na Assembleia da República nos termos da legislação que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da autoria de Paulo Rios de Oliveira (PSD), e parecer da Comissão de Assuntos Europeus, da autoria de Sérgio Azevedo (PSD), não tendo sido suscitadas questões de violação dos princípios da proporcionalidade ou subsidiariedade (Protocolo n.º 2 anexo aos Tratados de Lisboa). O RPE-UE n.º 206/XII/1 com a posição do Parlamento português sobre esta iniciativa legislativa europeia foi enviado em 03 de maio de 2012 às instituições europeias e ao Governo, tendo-se dado o seu escrutínio por concluído.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e Itália.

ESPANHA

A Diretiva n.º 2014/42/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, foi transposta para o ordenamento jurídico espanhol através da *Ley 41/2015, de 5 de octubre* e da *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de*

marzo. A Diretiva foi objeto de correção através da *Corrección de errores de la Directiva 2014/42/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del produto del delito en la Unión Europea*.

A *Ley 41/2015, de 5 de octubre*, relativa ao processo penal, a sua agilização e fortalecimento das garantias processuais, optou por remeter para o processo civil, na parte relativa ao enriquecimento ilícito, a solução para o fenómeno constante na Diretiva n.º 2014/42/EU, por forma a garantir a segurança jurídica, prevendo ainda uma fase processual de gestão dos bens apreendidos.

Esta solução tem em conta as modificações do instituto do "*decomisso"*[11], introduzidas na reforma do Código Penal, e, em concreto, a previsão de este procedimento poder afetar terceiros.

As alterações ao Código Penal, operadas através da citada *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo*, apresentaram-se relativamente ao congelamento e à perda dos instrumentos e produtos do crime, essencialmente, através de três inovações legislativas:

- Apreensão sem julgamento, que, tradicionalmente, estava vinculada à existência de uma condenação prévia (penal). Era entendido que uma apreensão permanente sem condenação prévia seria, necessariamente, contrária ao direito e à presunção da inocência, uma vez que autorizava a apreensão de bens provenientes de um delito que ainda não tinha sido provado e pelo qual ninguém tinha sido condenado. Porém, segundo a exposição de motivos do diploma, tal interpretação só poderia vingar de acordo com uma análise mais tradicional deste instituto jurídico, tendo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem afirmado que a apreensão de bens sem qualquer condenação não reveste propriamente uma natureza penal, pois não tem como fundamento a imposição de uma sanção ajustada à culpabilidade pelo facto ilícito e deverá ser comparada ao instituto da "restituição por enriquecimento ilícito". Uma vez que esta apreensão se limita ao enriquecimento ilício e real do beneficiário pelo delito, este não reveste um regime sancionatório[12];
- Apreensão ampliada, caracterizada pela apreensão de bens provenientes de outras atividades ilícitas do sujeito condenado, distintas das que levaram à sua condenação e que não foram objeto de prova. Por este motivo, esta apreensão ampliada não resulta da conexão entre os factos pelos quais o agente foi punido e a existência de bens provenientes desses factos, mas sim dos indícios fundados

[11] O diploma fala na figura jurídica do "*decomisso"* que em tradução livre corresponderá à figura do confisco. Por outro lado, o que em Portugal denominamos por "apreensão" no direito penal espanhol denomina-se "*incautacion*". Embora em termos gramaticais sejam sinónimos, a nível de direito penal não o são. O primeiro, no direito penal espanhol, será uma decisão judicial final onde os bens do condenado, produto do crime, são confiscados e ficam na esfera jurídica do Estado, sendo o segundo uma remoção de bens do suspeito mas apenas a nível preventivo. Neste sentido, o diploma espanhol fala sempre na figura do "*decomisso",* mesmo sem a necessidade de sentença judicial, embora na tradução apresentada se utilize a palavra "apreensão".

[12] Decisão n.º 696/2005, Dassa Foundation VS. Liechtenstein.

na esfera de livre apreciação do juiz e da existência de outras atividades ilícitas que àqueles tenha dado origem. Novamente, esta figura não corresponde a uma sanção penal, tratando-se, sim, de uma medida intercalar com o objetivo de por fim a uma situação patrimonial ilícita proveniente de atividades criminosas[13];

- Apreensão de bens de terceiros, partindo da premissa de que em diversas ocasiões os bens provenientes de atividades criminosas são transferidos, pelos autores destas, para terceiros, por forma a tentar proteger esses bens. Pese embora a apreensão de bens de terceiros já estivesse prevista no ordenamento jurídico espanhol, esta alteração legislativa introduziu melhorias técnicas, orientadas para permitir uma melhor eficácia, bem como para garantir a aplicação desta Diretiva.

Esta reforma criou ainda a *Oficina de Recuperación y Gestión de Activos*, com o propósito de melhorar a gestão dos bens apreendidos.

ITÁLIA

Em 7 de outubro de 2014, através da *Legge 7 ottobre, 2014, n.º 154*, foi o Governo autorizado a proceder à transposição de várias diretivas comunitárias para o ordenamento jurídico italiano, estando entre elas (Anexo B do referido diploma) a Diretiva n.º 2014/42/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia.

No seguimento desta autorização, foi aprovado o *Decreto Legislativo 29 ottobre 2016, n. 202*, que transpôs para o ordenamento jurídico italiano a mencionada Diretiva Comunitária.

Este diploma obriga à apreensão de todos os bens direta ou indiretamente relacionados com vários crimes, como, por exemplo, os crimes de corrupção entre privados ou crimes informáticos, aumentando ainda a apreensão de outros bens, não relacionados com o crime ao qual o arguido foi condenado.

De entre as alterações legislativas operadas pelo presente *Decreto Legislativo*, realça-se a introdução de um relatório a ser enviado anualmente pelo Ministro da Justiça (artigo 7.º) para a Comissão Europeia onde, entre outros, informa sobre o número de apreensões efetuadas no âmbito desta legislação ou o valor estimado das apreensões.

Este diploma alterou diversos códigos e diplomas italianos, nomeadamente, o Código Civil, o Código Penal, o *Decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309*, relativo a narcóticos, drogas, psicotrópicos, prevenção, tratamento e reabilitação, o *Decreto-Legge 8 giugno 1992, n. 306*, relativamente às medidas anti máfia e o *Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231*, relativamente à lavagem de dinheiro no setor financeiro e terrorismo.

[13] Esta figura jurídica já tinha enquadramento no ordenamento jurídico espanhol, tendo sido introduzida através da *Ley Orgánica 5/2010, de 23 de junio*, relativamente a uma reforma sobre o terrorismo e o crime organizado.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que neste momento não se encontram pendentes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a presente.

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificou qualquer petição pendente, neste momento, sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

A Comissão promoveu, em 25 de janeiro de 2017, a consulta escrita das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, Comissão Nacional de Proteção de Dados, Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da Internet da iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, a mesma poderá implicar custos decorrentes, designadamente, da aplicação do artigo 7.º da proposta de lei (colaboração com entidades para avaliação ou administração de bens, prevista no aditamento do artigo 11.º-A à Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto).