



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM/2022/0245 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à recuperação e perda de bens.

COM/2022/0247 - Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Autora: Deputada Susana Correia

1. Nota introdutória

Em cumprimento com o disposto no artigo do nº 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 02 de maio e Lei n.º 64/2020 de 2 de novembro, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu do Governo, o pedido do Gabinete do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, a solicitar à Assembleia da República a emissão de parecer, sobre as seguintes propostas legislativas: a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à recuperação e perda de bens [COM (2022) 245]; a Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [COM (2022) 247].

Atento o seu objeto, as iniciativas em análise, foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que as analisou e aprovou o Relatório que se subscreve e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Atendendo a que se tratam de iniciativas que incidem sobre matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, a emissão do presente parecer obedece ainda ao dever de pronúncia previsto no artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, com as alterações introduzidas, em consonância com a competência prevista no artigo 161.º alínea n) da Constituição da República Portuguesa, devendo seguir, como tal, o respetivo procedimento que prevê a sua subsequente submissão a plenário, sob a forma de projeto de resolução.

2. Enquadramento

A fim de salvaguardar os valores da União Europeia (UE)¹, nomeadamente a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos, a UE pode impor medidas restritivas contra países terceiros, entidades ou pessoas singulares². Estas medidas incluem medidas individuais específicas, ou seja, sanções financeiras específicas (congelamento de bens) e restrições à admissão (proibições de viagem), bem como medidas setoriais, onde se

¹ Consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

² Tal como enunciado no artigo 21.º do Tratado da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

incluem os embargos ao armamento ou medidas económicas e financeiras (por exemplo, restrições à importação e à exportação, restrições à prestação de determinados serviços, como serviços bancários)

Por conseguinte, a preservação da paz e da segurança internacionais é particularmente pertinente no atual quadro da invasão pela Rússia à Ucrânia. Neste contexto, a UE instituiu uma série de medidas restritivas contra indivíduos e empresas russos e bielorrussos, algumas das quais datam de 2014. Assim, e num momento em que persiste a guerra da Rússia contra a Ucrânia a UE pretende reforçar a coordenação a nível da União na aplicação destas medidas restritivas. Neste âmbito, propõe-se, através das iniciativas em apreciação, acrescentar a violação das medidas restritivas da UE à lista de crimes da UE, bem como novas regras reforçadas em matéria de recuperação e confisco de bens, permitindo que os bens de pessoas e entidades que infringem as medidas restritivas possam ser efetivamente confiscados. Estes novos instrumentos, em análise, revestem-se de grande importância pois conferem mais eficácia ao combate contra a criminalidade organizada, cada vez mais complexa e contribuem para a concretização de uma das principais prioridades da UE: garantir uma União da Segurança para todos os cidadãos europeus.³

3. Análise

3.1 Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à recuperação e perda de bens [COM (2022) 245]

³ Numa abordagem de uma segurança não apenas circunscrita à sua dimensão interna (dentro das fronteiras da UE), mas também alargada à dimensão externa. Tal como se encontra definido na Estratégia da União Europeia para a Segurança.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A iniciativa, ora em análise, visa instituir um quadro normativo mínimo em matéria de deteção e identificação, congelamento, perda e administração de bens no âmbito de processos penais, estabelecendo igualmente normas destinadas a facilitar a aplicação efetiva de medidas restritivas da UE e a subsequente recuperação dos bens conexos sempre que tal seja indispensável para prevenir, detetar ou investigar infrações penais relacionadas com a violação de medidas restritivas da União. De sublinhar, no entanto, que a adoção de normas mínimas não impede os Estados-Membros de concederem poderes mais alargados aos gabinetes de recuperação de bens ou aos gabinetes de administração de bens, nem de preverem garantias adicionais ao abrigo do direito nacional, desde que essas medidas e disposições nacionais não comprometam o objetivo da presente diretiva.

A presente iniciativa irá permitir reforçar as capacidades das autoridades competentes para identificar, congelar e administrar os bens, bem como reforçar e alargar as suas capacidades para assegurar a perda de bens, de modo a abranger todas as atividades criminosas pertinentes levadas a cabo por grupos de criminalidade organizada, permitindo assim a efetiva perda de todos os bens pertinentes. Permitirá também, melhorar a cooperação entre todas as autoridades envolvidas na recuperação de bens e, simultaneamente, conferir uma abordagem estratégica da recuperação de bens, através de um maior empenho destas autoridades na consecução de objetivos comuns neste domínio.

Importa salientar também, tal como é referido, que “a criminalidade organizada constitui uma das maiores ameaças à segurança da União Europeia”. Com o *modus operandi* cada vez mais complexos, com meios altamente sofisticados de branqueamento e ocultação de bens ilícitos e a dimensão dos seus lucros avultados,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

estimados em, pelo menos, 139 mil milhões de EUR por ano, tornando extremamente difícil o desmantelamento da criminalidade organizada.

Neste contexto, considera-se ser “essencial recuperar os lucros ilícitos e garantir que o crime não compensa”. No entanto, não obstante a legislação existente⁴ verifica-se que apenas uma pequena parte dos bens ilícitos consegue ser resgatada aos criminosos. Acrescendo o facto de a criminalidade organizada possuir um alcance transnacional, com recurso sistemático à violência e à corrupção e apresentar um grau de infiltração económica sem precedentes⁵.

Neste contexto, propõe-se a atualização e unificação do quadro jurídico vigente, a fim de facilitar e assegurar esforços eficazes em matéria de recuperação e perda de bens em matéria penal em toda a União. Objetivos estes que não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados Membros, *ad contrarium* podem ser mais bem alcançados ao nível da União, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE).

Face ao exposto, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

⁴ Constituída pela Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao congelamento e perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia; pela Decisão 2007/845/JAI do Conselho, 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; e pela Decisão-Quadro 2005/212/JAI do Conselho, relativa perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime.

⁵ Dados decorrentes de investigações lançadas pelos Estados Membros, bem como pela Europol e pela Eurojust.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3.2 Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[COM (2022) 247].

A violação de medidas restritivas da União constitui um domínio de criminalidade particularmente grave, que, em termos de importância, apresenta um grau de gravidade semelhante à dos domínios de criminalidade enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁶, uma vez que pode perpetuar ameaças à paz e à segurança internacionais, comprometer a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos e resultar em danos económicos, sociais, societários e ambientais significativos⁷.

Importa mencionar que atualmente, o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE não permite estabelecer regras mínimas relativas à definição e às sanções aplicáveis a qualquer violação, incluindo a evasão, das medidas restritivas da União, uma vez que a violação das medidas restritivas da União, enquanto tal, ainda não está abrangida pelos domínios de criminalidade enumerados nesse artigo. No entanto, a violação das

⁶ Os domínios de criminalidade enumerados são: o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de crianças, o tráfico de droga, o tráfico de armas, a corrupção, o branqueamento de capitais, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada.

⁷ Devido a tais violações, as pessoas e entidades cujos ativos foram congelados ou cujas atividades são restringidas continuam a poder aceder aos seus ativos e apoiam regimes visados por medidas restritivas da União ou continuam a aceder a fundos estatais desviados. Da mesma forma, o dinheiro gerado pela exploração de bens e recursos naturais comercializados em violação de medidas restritivas da União pode permitir que os regimes visados por essas medidas restritivas adquiram armas com as quais possam cometer os seus crimes. Além disso, a violação de medidas restritivas da União relativas ao comércio poderia contribuir para a exploração ilegal de recursos naturais na jurisdição visada por essas medidas restritivas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

medidas restritivas da União pode estar relacionada com infrações penais abrangidas por alguns dos domínios de criminalidade enumerados, como o terrorismo e o branqueamento de capitais. Os critérios referidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, relativos à dimensão transfronteiriça de um domínio da criminalidade, nomeadamente a natureza ou o impacto das infrações penais e a necessidade especial de combater numa base comum, estão interligados e não devem ser apreciados isoladamente.

Tornando-se, por isso, necessário estabelecer uma norma de base comum em matéria de infrações e sanções penais em toda a UE, permitam facilitar a investigação, a ação penal e a repressão das infrações de medidas restritivas em todos os Estados Membros e contribuindo, não apenas para criar igualdade de condições entre os Estados Membros e reforçar a cooperação policial e judiciária, como também para criar igualdade de condições a nível mundial em termos de cooperação policial e judiciária com países terceiros no que diz respeito à violação de medidas restritivas da União.

Por conseguinte, considera-se que só uma ação comum a nível da União pode dar resposta aos objetivos da presente iniciativa, a saber aditar a violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

Desta forma, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4. Parecer

Face ao exposto e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. As presentes iniciativas estão em conformidade com o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de São Bento, 13 de junho de 2022

A Deputada Relatora,

(Susana Correia)

O Presidente da Comissão,

(Luís Capoulas Santos)

Anexo

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias