

Exmo. Senhor
Deputado Luís Capoulas Santos
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Data

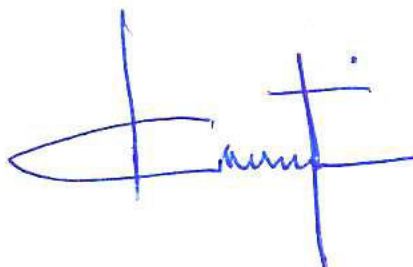
29-06-2022

ASSUNTO: Relatório Sobre a COM/2022/0247 e COM/2022/0245

Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório sobre [COM/2022/0247 e COM/2022/0245](#) - **Proposta de Decisão do Conselho que acrescenta a violação de medidas restritivas à lista de crimes estabelecida pelo artigo 83.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e Proposta de Diretiva sobre recuperação de ativos e confisco**, que foi aprovado com o voto contra do GP PCP, os votos a favor dos GP's do PS, PSD, CH, IL e BE, e ausência da DURP do PAN e DURP do L, na reunião de 29 de junho de 2022 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2022) 245 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e perda de bens

COM (2022) 247 final – Proposta de Decisão do Conselho relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia

1 – Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2022) 245 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e perda de bens, e a iniciativa europeia COM (2022) 247 final – Proposta de Decisão do Conselho relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Objetivos e conteúdo das iniciativas

2.1. – COM (2022) 245 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e perda de bens:

A criminalidade organizada constitui uma das maiores ameaças à segurança da União Europeia: as organizações criminosas utilizam meios sofisticados para branquear as suas avultadas receitas, estimadas em, pelo menos, 139 mil milhões de EUR por ano.



A execução da Estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025) assenta, entre outros pressupostos, na necessidade de privar os criminosos dos lucros ilícitos das suas atividades, com o objetivo de dismantelar as atividades desses grupos criminosos e impedir a sua infiltração na economia legal, constituindo a recuperação de bens um mecanismo muito eficaz para dissuadir a prática de atividades criminosas.

A Decisão do Conselho de 2007 relativa aos gabinetes de recuperação de bens exige que os Estados-Membros criem gabinetes de recuperação de bens¹ para facilitar a deteção e identificação dos produtos do crime e estabelece requisitos mínimos para facilitar a sua cooperação além-fronteiras.

Considera a proposta de Diretiva, contudo, que os sistemas de recuperação de bens dos Estados-Membros não estão bem equipados para fazer face de forma eficaz ao complexo *modus operandi* das organizações criminosas, pelo que a proposta de diretiva em evidência pretende dotar os Estados-Membros dos meios jurídicos para reforçar as capacidades das autoridades competentes para identificar, congelar e administrar os bens, bem como reforçar e alargar as capacidades para assegurar a perda de todos os bens pertinentes.

Por último, a diretiva visa melhorar a cooperação entre todas as autoridades envolvidas na recuperação de bens e promover uma abordagem mais estratégica da recuperação de bens, através de um maior empenho destas autoridades na consecução de objetivos comuns neste domínio.

Não foi descurada a realidade de guerra na Europa, em que presentemente vivemos.

São conhecidas medidas restritivas contra a Rússia e a Bielorrússia, adotadas pela União Europeia em resposta à agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, que se baseiam e alargam as medidas restritivas inicialmente estabelecidas em março de 2014, em resposta à anexação ilegal da Crimeia e de Sebastopol pela Rússia.

É neste ponto que a proposta de diretiva se cruza com a proposta de decisão do Conselho também mencionada no presente parecer. Com efeito, foi para combater o risco de violação daquelas medidas que a Comissão adotou, em 25 de maio de 2022, a proposta, adiante

¹ Em Portugal, foi criado o Gabinete de Recuperação de Ativos pela Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, que funciona junto da Polícia Judiciária

referida, 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, juntamente com uma comunicação com vista à adoção de uma diretiva relativa às sanções penais aplicáveis à violação de medidas restritivas da União, a fim de considerar a violação do direito da União relativo às medidas restritivas (violação de medidas restritivas da União) como um domínio de criminalidade particularmente grave com dimensão transnacional.

A presente proposta de diretiva está estruturada em oito capítulos:

- Disposições gerais relativas à recuperação e perda de bens (capítulo I, artigos 1.º a 3.º);
- Disposições relativas à deteção e identificação de bens (capítulo II, artigos 4.º a 10.º);
- Disposições relativas ao congelamento e à perda de bens (capítulo III, artigos 11.º a 18.º);
- Disposições relativas à administração de bens (capítulo IV, artigos 19.º a 21.º);
- Disposições em matéria de garantias (capítulo V, artigos 22.º a 24.º);
- Disposições relativas ao quadro estratégico de recuperação de bens (capítulo VI, artigos 24.º a 27.º);
- Disposições relativas à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens e os organismos e agências da UE, bem como com países terceiros (capítulo VII, artigos 28.º e 29.º);
- Disposições finais (capítulo VIII, artigos 30.º a 37.º).

2.2 – COM (2022) 247 final – Proposta de Decisão do Conselho relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia:

As medidas restritivas são um instrumento essencial para a prossecução dos objetivos da Política Externa e de Segurança Comum («PESC»), objetivos esses que incluem a salvaguarda dos valores da União, 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 fim de preservar estes valores, a União pode impor as seguintes medidas restritivas contra países terceiros, entidades ou pessoas singulares:

- Medidas individuais específicas, ou seja, sanções financeiras específicas (congelamento de bens) e restrições à admissão (proibições de viagem);
- Medidas setoriais, ou seja, 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).

Atualmente, a União tem mais de quarenta regimes de medidas restritivas em vigor.

Sucedem que os sistemas de sanções penais, pela violação de medidas restritivas impostas pela União Europeia, diferem substancialmente entre os vários Estados-Membros: de acordo com uma investigação levada a efeito pela Comissão, em 13 Estados-Membros, a violação das medidas restritivas da União pode constituir uma infração administrativa ou penal; em 12 Estados-Membros, a violação das medidas restritivas da União é apenas uma infração penal; em 2 Estados-Membros, todavia, a infração específica de violação de medidas restritivas da União apenas pode resultar em sanções administrativas.

Assim sendo, a Comissão propõe aditar a violação de medidas restritivas da União aos domínios da criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), com o propósito de dotar as autoridades policiais e judiciais com os instrumentos e recursos adequados para prevenir, detetar, investigar e perseguir judicialmente a violação das medidas restritivas da União, as pessoas singulares e coletivas designadas cujos bens se encontram congelados continuam a poder aceder, na prática, aos seus bens e aos regimes de apoio visados por medidas restritivas da União.

Nesse contexto, a presente proposta visa dar início ao procedimento previsto no artigo 83.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do TFUE, que permite ao Conselho, com base na evolução da criminalidade, adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, ou seja, domínios de criminalidade particularmente grave, com uma dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências das infrações ou da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

Ora, em caso de violação das medidas restritivas da União, estes critérios estão preenchidos porque:

- Em primeiro lugar, a violação das medidas restritivas da União pode legitimamente ser qualificada como um domínio da criminalidade, a fim de assegurar a aplicação eficaz da política da União em matéria de medidas restritivas;
- Em segundo lugar, trata-se de um domínio particularmente grave da criminalidade, que apresenta, em gravidade, uma gravidade semelhante à dos domínios de criminalidade já enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, 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 significativos;
- Em terceiro lugar, as violações das medidas restritivas da União têm uma dimensão transfronteiriça clara;
- Em quarto lugar, o facto de os Estados-Membros terem definições e sanções muito diferentes para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do seu direito administrativo e/ou penal indica que a mesma infração pode ser punida com sanções diferentes e níveis de repressão diferentes, o que compromete – como já vimos – os objetivos da União de salvaguardar a paz e a segurança internacionais e de defender os valores comuns da União;
- Em quinto lugar, e tal como referido *supra*, as diferentes definições e sanções heterogéneas para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do direito administrativo e/ou penal dos Estados-Membros constituem um obstáculo à aplicação coerente da política da União em matéria de medidas restritivas: a harmonização aumentaria o efeito dissuasor das sanções em caso de violação das medidas restritivas da União.

Entrecruzando-se agora com a outra iniciativa anteriormente analisada, a presente proposta de decisão do Conselho complementa essa proposta da Comissão, que visa rever a diretiva relativa ao congelamento e ao confisco dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia e a decisão do Conselho, relativa aos gabinetes de recuperação de bens: complementa-a no sentido em que esta nova diretiva será aplicável à violação das medidas restritivas da União, na justa medida em que tal infração seja harmonizada ao abrigo do direito da União.



A proposta de decisão do Conselho é composta por dois artigos, com a seguinte redação:

“Artigo 1.º

A violação de medidas restritivas da União passa a ser um domínio de criminalidade na aceção do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

Artigo 2.º

A presente decisão entra em vigor no primeiro dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.”

3 - Base jurídica

A proposta de diretiva baseia-se no artigo 82.º, n.º 2, no artigo 83.º, n.ºs 1 e 2, na medida em que a intervenção compreende a definição de infrações penais e de sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, e no artigo 87.º, n.º 2, do TFUE.

Quanto à proposta de decisão do Conselho, ela baseia-se também no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, que autoriza o Parlamento Europeu e o Conselho a estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resultem da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

4 - Princípio da subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que *“os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”*, conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

Ambos os instrumentos propostos respeitam o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, na medida em que os objetivos de ambos podem e devem ser realizados pelos Estados, simplesmente não o são, a esse nível, de forma suficiente e de forma tão eficiente, devido à dimensão do âmbito da sua ação, como ao nível da União.

5 - Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2022) 245 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e perda de bens, e a COM (2022) 247 final – Proposta de Decisão do Conselho relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, respeitam o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

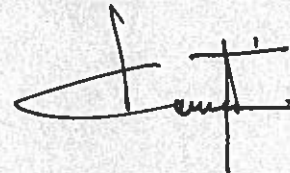
Palácio de S. Bento, 29 de junho de 2022

O Deputado Relator,



(Pedro Pinto)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)