

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o congelamento e o confisco do produto do crime na União Europeia»**

COM(2012) 85 final – 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Relator: **Edouard DE LAMAZE**

Em 15 de março e em 4 de abril de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o congelamento e o confisco do produto do crime na União Europeia.*

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 28 de junho de 2012.

Na 482.<sup>a</sup> reunião plenária de 11 e 12 de julho de 2012 (sessão de 11 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 142 votos a favor, sem votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a presente iniciativa da Comissão que visa reforçar o quadro legislativo europeu em matéria de congelamento e confisco do produto do crime. Compartilha as preocupações do Parlamento e do Conselho e recorda que o crime organizado se está a intensificar e a tornar cada vez mais complexo, fruto, nomeadamente, da sua natureza transfronteiras e dos meios consideráveis que tem à sua disposição. Dada a inexistência de harmonização europeia, as organizações criminosas tiram partido das legislações menos rígidas, pelo que se torna urgente intensificar os esforços desenvolvidos no nível europeu. Está em causa a segurança dos cidadãos da União, objetivo que justifica plenamente a intervenção da UE, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, e do artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.2 No entanto, o CESE esclarece que esta intervenção deve ser concebida e concretizada no pleno respeito pela tradição e pelas práticas nacionais na matéria, tendo em conta sensibilidades particulares, nomeadamente à luz das especificidades da criminalidade a combater.

1.3 O CESE chama a atenção para a necessidade de uma abordagem global, operacional e integrada nesta matéria e lamenta que a presente proposta não integre o acervo comunitário em matéria de cooperação judiciária e de cooperação dos serviços de investigação. A montante, a identificação e a despiagem de produtos do crime pressupõe, sobretudo, o reforço dos poderes dos gabinetes de recuperação de bens e da Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust). O CESE insta ainda a que se promova:

- uma melhor cooperação entre todas as autoridades responsáveis pela persecução, repressão e julgamento dos grandes tráficos,
- uma cultura comum entre os profissionais envolvidos,
- uma abordagem transversal a todas as direções-gerais da Comissão,
- uma harmonização da fiscalidade e dos procedimentos, para a qual poderia contribuir a Estratégia Europa 2020.

1.3.1 Além da necessária coordenação e das trocas sistemáticas de informação entre os gabinetes nacionais de recuperação de bens, o CESE julga necessário considerar a prazo a possibilidade de uma centralização europeia na matéria, quer mediante uma nova estrutura específica, quer diretamente através da Eurojust. Tendo em conta o que está em jogo, a mera coordenação da luta contra o crime organizado não é, por si só, suficiente.

1.4 As medidas em matéria de congelamento e confisco do produto do crime exigem uma abordagem global que regule o instrumento em todas as suas dimensões, prestando especial atenção à reutilização dos bens confiscados para fins prioritariamente sociais.

A este propósito, sublinha-se a necessidade de evitar que a venda direta permita que as associações criminosas se reapoderem desses bens.

1.5 O CESE recorda, por fim, que a eficácia da luta contra o crime organizado não pode justificar quaisquer violações dos direitos fundamentais, nomeadamente em matéria de defesa, consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais.

## 2. Conteúdo da proposta da Comissão

2.1 Destinada a proteger a economia legal contra a infiltração da criminalidade, a proposta em apreço fixa normas mínimas para os Estados-Membros em matéria de congelamento e confisco de bens (instrumentos e produtos, inclusive indiretos) de origem criminosa. Uma vez que a sua principal base jurídica é o artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o âmbito de aplicação da proposta limita-se aos «eurocrimes» – incluindo os cometidos no quadro da participação numa organização criminosa – mas apenas quando estes já tenham sido harmonizados a nível europeu.

2.2 A proposta em apreço, que substitui a Ação Comum 98/699/JAI e, em parte, as Decisões-Quadro 2001/500/JAI (1) e 2005/212/JAI (2):

— mantém as disposições existentes sobre o confisco de instrumentos e de produtos do crime na sequência de uma condenação definitiva, assim como o confisco de bens de valor equivalente ao produto do crime (artigo 3.º);

— altera as disposições sobre o confisco alargado (artigo 4.º) ao prever uma norma mínima única em substituição do regime atual de regras facultativas. Esta não se aplica em casos de prescrição ou quando seja aplicável o princípio *ne bis in idem*.

2.3 A proposta em apreço introduz novas disposições que permitem:

— o confisco não baseado numa condenação (artigo 5.º) quando não se possa obter uma condenação penal por falhecimento ou doença crónica do suspeito ou por a sua fuga ou doença impedir o exercício efetivo da ação penal num prazo razoável, havendo risco de prescrição;

— o confisco de bens transferidos para terceiros que deviam ter suspeitado que o bem em causa era produto de um crime (artigo 6.º);

— o congelamento preventivo e cautelar de bens em risco de serem ocultados se não houver intervenção, desde que esta medida seja tomada pelas autoridades competentes e confirmada por um tribunal (artigo 7.º);

(1) Relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, deteção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime.

(2) Relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime.

— a realização de investigações ao património da pessoa de modo que decisões não executadas possam ser objeto de execução efetiva, mesmo depois de o processo penal já estar concluído (artigo 9.º);

— a gestão adequada dos bens congelados, de modo a evitar a sua desvalorização antes do confisco (artigo 10.º).

2.4 Estas restrições aos direitos fundamentais (3) são compensadas por garantias mínimas que visam o respeito da presunção de inocência, o direito a um julgamento equitativo, a existência de vias de recurso efetivas perante um tribunal e o direito a ser informado sobre a forma de utilizá-las (artigo 8.º).

## 3. Observações na generalidade

3.1 Tendo em conta os elevados custos humanos, sociais, económicos e financeiros que resultam do crime organizado, para não mencionar as restrições que este provoca aos direitos e liberdades dos cidadãos e dos agentes do mercado único, minando assim a sua confiança, o CESE sublinha a importância das medidas de confisco na luta contra este tipo de criminalidade, uma vez que estas ferem a sua principal razão de ser, designadamente, a procura do lucro.

3.2 O CESE subscree os objetivos da iniciativa em apreço destinada a reforçar o quadro legislativo europeu nesta matéria, uma necessidade já há muito assinalada quer pelo Parlamento, quer pelo Conselho, no seguimento do Programa de Estocolmo. Acolhe favoravelmente a recente iniciativa do Parlamento Europeu de criar uma Comissão Especial sobre a Criminalidade Organizada, a Corrupção e o Branqueamento de Capitais, confirmando a determinação de tornar a luta contra estes flagelos numa das prioridades políticas da UE.

3.3 O CESE apela a que se tome plena consciência do contexto crítico resultante da crise e do recrudescimento inquietante das atividades criminosas na UE. Espera que se aprofundem as medidas de harmonização entre os Estados-Membros no tratamento das redes criminosas e dos seus bens.

3.4 Num contexto de crise, a lógica de se apropriar de ganhos obtidos ilegalmente, que representam montantes frequentemente colossais, para os injetar de novo no circuito da economia legal, abre perspectivas que, dum ponto de vista económico e social, o CESE julga não deverem ser negligenciadas. Sublinha ainda que a luta contra o crime organizado deve permitir que o círculo virtuoso provocado por esta lógica se possa basear num melhor funcionamento do mercado único, reduzindo as distorções da concorrência de que são vítimas as empresas legais.

(3) Ou aos seus princípios.

### 3.5 Necessidade de uma abordagem global, operacional e integrada

3.5.1 Uma vez que a eficácia da luta contra o crime organizado assenta numa abordagem necessariamente global, o CESE lamenta que a harmonização das medidas de congelamento e de confisco não se insira no âmbito de um instrumento também ele de natureza global, retomando o acervo comunitário adotado no quadro do 3.<sup>a</sup> pilar em matéria de cooperação judiciária e de cooperação dos serviços de investigação, enquanto vertentes complementares e indissociáveis de uma mesma política.

3.5.2 O CESE salienta que a eficácia das medidas relativas ao congelamento e confisco do produto de atividades ilegais carecem de uma abordagem global, tendo em vista uma regulamentação que contemple todas as dimensões dos problemas conexos, especialmente a necessidade de evitar que a venda direta permita que as associações criminosas se reapoderem desses bens.

3.5.3 A fim de assegurar coerência, maior segurança jurídica e uma transposição e aplicação mais satisfatórias das normas europeias, o CESE solicita igualmente que a diretiva faça referência à Decisão 2006/783/JAI relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda e à Decisão 2007/845/JAI 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.

3.5.4 Com efeito, as medidas de congelamento e confisco só poderão ser executadas com eficácia se assentarem num sistema, também ele eficaz, de identificação e deteção do produto do crime, incluindo o que tiver sido objeto de branqueamento.

3.5.5 Quanto à reutilização dos bens confiscados, o CESE sublinha a importância de se criarem mecanismos de cooperação entre os Estados-Membros, a fim de facilitar o intercâmbio de boas práticas entre as autoridades nacionais competentes.

3.5.6 A este respeito, o CESE reitera:

- a necessidade de facilitar o acesso dos gabinetes de recuperação de bens a informações financeiras (nomeadamente, dados relativos a contas bancárias) <sup>(4)</sup>;
- o interesse para os Estados-Membros em tirar pleno partido do potencial da Eurojust, dado o seu valor acrescentado inquestionável em matéria de investigações e procedimentos judiciais transfronteiras, e tendo em conta que pode contribuir para facilitar a interação entre os gabinetes de recuperação de bens e as autoridades judiciárias;
- a urgência de reforçar os poderes de iniciativa da Eurojust, em particular o poder de instaurar um inquérito;

- o interesse em assegurar a cooperação entre todas as autoridades responsáveis pela identificação, repressão e julgamento dos grandes tráficos usando de todos os meios ao seu dispor (ficheiros digitalizados, intercâmbio de informações, cruzamento de dados, cooperação em matéria de recursos humanos, conhecimentos especializados e equipamento);
- a urgência de criar uma cultura comum neste domínio na Europa através do intercâmbio de pessoal dos serviços aduaneiros, policiais, tributários e judiciais;
- a necessidade de criar as sinergias devidas entre as diferentes direções-gerais da Comissão Europeia, a fim de contribuir para o efeito;
- a necessidade de harmonização fiscal e processual para destruir os refúgios do crime organizado na Europa;
- a necessidade de articular a luta contra o crime organizado com a Estratégia Europa 2020.

3.5.7 Ademais, tendo em conta que o êxito e a eficácia de determinadas iniciativas nacionais de centralização dos bens confiscados à escala nacional <sup>(5)</sup> convidam à sua aplicação à escala europeia, o CESE propõe que, para além da coordenação necessária e do intercâmbio sistemático de informações entre gabinetes nacionais de recuperação de bens, se analise efetivamente a possibilidade de uma centralização europeia neste domínio, quer mediante uma nova estrutura específica, quer diretamente através da Eurojust. Há que considerar tal centralização como um objetivo igualmente a longo prazo, apesar de atualmente ferir algumas suscetibilidades nacionais sensíveis à partilha de determinadas bases de dados. Com efeito, face aos objetivos a atingir em matéria de um combate eficaz ao crime organizado, a simples cooperação não é suficiente.

3.5.8 Por último, recordando que a estratégia europeia em matéria de confisco só será plenamente eficaz se se inscrever no âmbito de uma abordagem à escala mundial, o CESE lamenta que a proposta em apreço não se detenha sobre esta questão essencial.

## 4. Observações na especialidade

4.1 **Artigo 1.º da proposta de diretiva** – Substituir «do crime» por «resultantes de uma infração penal».

4.2 **Artigo 2.º, n.º 1, da proposta de diretiva** – Objeto das medidas de congelamento e confisco

4.2.1 O CESE congratula-se com o alargamento destas medidas aos ganhos indiretos, o que constitui um progresso apreciável em relação à Decisão 2005/212/JAI.

<sup>(4)</sup> Ver o relatório da Comissão baseado no artigo 8.º da Decisão 2007/845/JAI, de 12 de abril de 2011.

<sup>(5)</sup> Nomeadamente as agências AGRASC, em França, e BOOM, nos Países Baixos.

#### 4.3 Artigo 3.º, n.º 2, da proposta de diretiva – Confisco de bens em valor equivalente

4.3.1 O CESE recomenda alargar esta medida aos bens utilizados para cometer a infração (denominados «instrumentos»). Em seu entender, não há razão para restringi-la aos produtos do crime. Sublinha que a definição dos «instrumentos» inclui os meios de transporte utilizados para fazer circular os produtos do crime na União Europeia.

#### 4.4 Artigo 4.º da proposta de diretiva – Poderes de confisco alargados

4.4.1 O CESE acolhe favoravelmente a medida de simplificação correspondente à introdução de uma norma única na matéria, pois o sistema de opções instaurado pela Decisão 2005/212/JAI gerou divergências excessivas nas abordagens nacionais, o que é pouco propício a uma boa aplicação do princípio de reconhecimento mútuo na matéria.

4.4.2 Todavia, o CESE lamenta vivamente que o critério da desproporção entre o valor dos bens e as receitas legais já não figure em primeiro plano<sup>(6)</sup>, mas esteja apenas implícito nos «factos concretos» com base nos quais o tribunal toma a sua decisão (artigo 4.º, n.º 1). Com efeito, as legislações nacionais mais avançadas na luta contra o crime organizado reconheceram a necessidade de lhe conferir uma importância decisiva. O CESE regista a decisão da Comissão de deixar a invocação deste critério à discrição dos tribunais nacionais e solicita ao Parlamento Europeu e ao Conselho que reintroduzam esse critério, acrescentando na proposta de diretiva, depois da expressão «a uma pessoa condenada por uma infração pena», a expressão «proporcionalmente ao seu rendimento lícito». O CESE exorta ao mesmo tempo as autoridades nacionais a darem a máxima importância a este critério.

#### 4.5 Artigo 5.º da proposta de diretiva – Confisco não baseado numa condenação

4.5.1 Embora no plano dos princípios se afigure difícil conciliar o confisco com o facto de o indivíduo em causa não ter de prestar conta dos atos que motivam tal medida, o CESE reconhece-lhe a utilidade prática e subscreve-a em nome da sua eficácia. Além disso, esta medida facilitaria o reconhecimento mútuo com os países da «*common law*» que já aplicam os procedimentos de confisco do direito civil.

4.5.2 O CESE teme, porém, que a introdução do conceito de «doença crónica do suspeito ou arguido» se preste a inúmeros abusos. Tendo em conta o direito da União que permite que qualquer pessoa pronunciada se faça representar por um advogado, o CESE pede que a referência a uma doença não constitua um critério para o confisco não baseado numa condenação e solicita, por conseguinte, a sua supressão no texto da diretiva (art.º 5.º).

<sup>(6)</sup> Este critério era um das três opções alternativas e/ou cumulativas previstas na Decisão 2005/212/JAI (artigo 3.º, n.º 2, alínea c)).

#### 4.6 Artigo 7.º da diretiva – Congelamento

4.6.1 O CESE salienta que o procedimento judiciário e, por conseguinte, o respeito dos direitos da defesa não podem ser objeto de exceção, visto que de tal depende a eficácia da aplicação da lei.

4.6.2 O CESE considera que toda e qualquer medida de congelamento deverá ser confirmada por um juiz num prazo razoável, mas que a autoridade administrativa competente deve poder adotar medidas imediatas a título cautelar.

#### 4.7 Artigo 8.º da proposta de diretiva – Garantias em termos de direitos de defesa

4.7.1 Em conformidade com a abordagem desenvolvida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem para apreciar caso a caso a proporcionalidade de determinadas medidas que restringem o direito fundamental de propriedade – nomeadamente, confisco alargado, confisco não baseado numa condenação, confisco de bens de terceiros –, a proposta em apreço prevê garantias processuais mínimas, assim como vias de recurso para o arguido. Se parece supérfluo invocar o direito a um julgamento equitativo, importa, em contrapartida, precisar que todas as decisões judiciais de confisco devam ser fundamentadas e comunicadas a todos os interessados.

4.7.2 Por uma questão de coerência com os requisitos estabelecidos pelas normas europeias em matéria de luta contra o branqueamento de capitais, o CESE sublinha a necessidade de prever, em ligação com o futuro instrumento previsto para o efeito, que a pessoa cujos bens tenham sido apreendidos possa beneficiar, de pleno direito, de assistência jurídica.

4.7.3 No entender do CESE, a pessoa pronunciada não deverá beneficiar de menos direitos do que um terceiro que tenha sido depositário dos bens em causa. Para evitar quaisquer ambiguidades neste contexto, o CESE propõe uma reformulação do n.º 1: «Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que as pessoas afetadas pelas medidas previstas na presente diretiva dispõem de vias de recurso efetivas e podem beneficiar, de pleno direito, de assistência jurídica. Todas as decisões judiciais de confisco devem ser fundamentadas e comunicadas aos interessados.»

#### 4.8 Artigo 9.º da proposta de diretiva – Execução efetiva

4.8.1 Segundo o CESE, o objetivo – em si legítimo – de assegurar a execução efetiva da decisão de confisco não pode justificar a adoção de «outras medidas» na sequência de uma condenação definitiva, que seriam adicionais à decisão dos juízes. Trata-se de uma salvaguarda necessária à luz dos princípios de um processo justo e da determinação da sentença. É evidente que apenas são aceitáveis «medidas de investigação posteriores num quadro de continuidade da execução efetiva da pena pronunciada pela autoridade judiciária».

4.8.2 O CESE frisa que ao confisco propriamente dito se pode acrescentar a condenação ao pagamento de multas de carácter penal, fiscal ou aduaneiro, com vista a combater o risco de fraude, em prejuízo do Estado, no tocante à composição dos bens adquiridos de maneira ilícita. Recomenda, por conseguinte, que a diretiva preveja o reforço da cooperação entre os Estados-Membros, a fim de que todos eles se possam assegurar da execução de tais condenações. Uma disposição para o efeito seria uma condição indispensável para a eficácia das ações penais.

#### 4.9 *A questão da reafetação e restituição dos fundos confiscados*

4.9.1 Longe de acessória, a questão da reafetação destes fundos tem uma influência direta na eficácia global da estratégia de confisco. Visto que a venda direta dos bens constitui amiúde um modo sub-reptício de as organizações criminosas os recuperarem, o CESE destaca o interesse de os reafetar prioritariamente para fins sociais – como é o caso em Itália –, adotando uma abordagem duplamente virtuosa, como salientado pelo Parlamento Europeu <sup>(7)</sup>, de prevenção do crime organizado e de promoção do desenvolvimento económico e social.

4.9.2 O CESE reputa importante a reflexão levada a cabo pela Direção-Geral da Justiça da Comissão Europeia sobre a questão da reafetação social do produto do crime. Há várias abordagens possíveis, que deverão passar pelas autoridades centrais dos Estados-Membros e que merecem ser exploradas e adaptadas, tendo em conta as vítimas, o interesse geral e a natureza dos próprios bens congelados.

4.9.3 Os motivos associados à necessidade de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade não devem privar a UE de propor um quadro jurídico – inclusive de carácter geral – na matéria. O CESE insta vivamente os Estados-Membros a partilharem as boas práticas neste domínio.

4.9.4 Tal implica, à partida, a existência de regras claras em matéria de restituição. Com efeito, acontece com frequência que o Estado em cujo território os bens foram apreendidos não corresponde ao Estado no qual eles deverão ser restituídos. Por razões de equidade, e a fim de estabelecer regras homogêneas entre os Estados-Membros, o CESE convida a UE a esclarecer esta questão, nomeadamente à luz da decisão-quadro de 2006, que prevê uma partilha a 50 % entre os Estados-Membros.

Bruxelas, 11 de julho de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(7)</sup> Relatório sobre a criminalidade organizada na UE, outubro de 2011.