

## A (nova) Directiva sobre recuperação e perda de bens: novo caminho para afirmar: “o crime não compensa”? - contributos para uma análise da nova normatividade\*

## The (new) Directive on the recovery and confiscation of assets: a new way to say: ‘crime doesn't pay’? - contributions to an analysis of the new legislation

---

JORGE ALBINO ALVES COSTA

Procurador-Geral Adjunto (Fiscal) – Portugal

[jorgealvescosta@hotmail.com](mailto:jorgealvescosta@hotmail.com)

ORCID:

Recibido: 01/10/2024. Aceptado: 22/11/2024.

Cómo citar: Alves Costa, Jorge, “A (nova) Diretiva sobre recuperação e perda de bens: novo caminho para afirmar: “o crime não compensa”? contributos para uma análise da nova normatividade”, *Revista de Estudos Europeos* 85 (2025): 326-345.

Artículo de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](#)

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.85.2025.326-345>

**Resumo:** A Directiva 2024/1260, de 24 de abril de 2024, foi adotada com vista a facilitar a cooperação e a contribuir para lutar de modo eficaz contra a criminalidade organizada. Na Directiva são, conseqüentemente, estabelecidas normas (mínimas), de natureza substantiva e procedimental, visando, por exemplo, alargar as possibilidades legais de apreensão, recuperação e perda de bens resultantes de actividade criminosa. Visa, igualmente, dotar o sistema de um ambiente de eficiência quanto à administração de bens.

Impõe a adoção em cada EM de uma Estratégia sobre a matéria. Salvaguardam-se os direitos fundamentais de defesa das pessoas afectadas, com a consagração de um conjunto de “Garantias” que, naturalmente, acrescerá ao conjunto geral decorrente do demais ordenamento jurídico nacional e da UE, sem olvidar o “acquis” do Conselho da Europa, mormente da Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

**Palabras clave:** Directiva 2024/1260; Recuperação e Perda de Bens; Direitos Fundamentais.

**Abstract:** Directive 2024/1260 of 24 April 2024 was adopted with a view to facilitating cooperation and contributing to the effective fight against organised crime. The Directive therefore lays down (minimum) rules of a substantive and procedural nature, aimed, for example, at extending the legal possibilities for seizing, recovering and confiscating assets resulting from criminal activity.

---

\* El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación “Proceso penal y Unión Europea. Análisis y propuestas” (Ref. PID2020-116848GB-I00).

The aim is also to provide the system with an environment of efficiency in the administration of assets. The fundamental rights of defence of those affected are safeguarded, with the enshrinement of a set of 'Guarantees' that will naturally be added to the general body of law stemming from the rest of the national and EU legal system, without forgetting the *acquis* of the Council of Europe, especially the case law of the European Court of Human Rights.

**Keywords:** Directive 2024/1260; Recovery and Confiscation of Assets; Fundamental Rights.

---

## APRESENTAÇÃO

Por ocasião da **III Conferência Ibero-Atlântica**, subordinada ao tema geral “Justiça penal face à nova realidade social e económica,” realizada nos dias 9 e 10 de maio de 2024, no Funchal/Madeira/Portugal, e tendo em conta, por um lado, a necessidade de promover um olhar mais atento sobre esta questão e considerando, por outro lado, a recente aprovação de nova Directiva sobre recuperação de bens<sup>1</sup>, entendeu-se ser pertinente fazer, em tal evento, uma abordagem, ainda que muito liminar, sobre o seu teor<sup>2</sup>.

Este texto assenta, pois, na comunicação ali apresentada<sup>3</sup> – preparada com base, à data, na Proposta da Directiva – incorporando-se agora alguns ajustamentos em função da sua publicação, sendo aqui apresentado em conformidade com a comunicação efectuada na Conferência, em três distintas partes:

- (i) Em primeiro lugar, um breve enquadramento do *status quo* pré-existente na União Europeia, da avaliação pela Comissão Europeia e da conclusão da necessidade de agir.
- (ii) Segue-se, numa segunda parte, uma análise ao teor material da Directiva e suas principais linhas força, através de breves comentários de sinalização de inovações.
- (iii) Na terceira e última parte pondera-se se as novidades normativas e/ou a densificação de outras serão “um sobressalto” jurídico-operativo suficiente para fazer diferente no futuro.

---

<sup>1</sup> Directiva (EU) 2024/1260, de 24 de abril de 2024.

<sup>2</sup> Aliás, a Directiva foi aprovada e publicada pouco tempo antes da Conferência e, por isso, no programa ainda se fala em “Proposta”.

<sup>3</sup> A intervenção foi efectuada no Painel IV, “Últimos avances em matéria de justiça penal na EU”, e subordinada ao tema específico: “**Proposta de Directiva relativa à recuperação e perda de bens: um novo caminho para afirmar que o crime não compensa?**”

## 1. BREVE NOTA DE ENQUADRAMENTO GERAL

1. Dados recentes sobre os proventos auferidos pelas associações criminosas com as actividades ilícitas por elas desenvolvidas apontam para números superiores a 139 mil milhões de euros por ano.

Ora, está comprovado que desta volumosa dimensão financeira apenas uma ínfima parte é objecto de recuperação e de perda. Poderemos então inferir que,

- (i) as actividades criminosas desenvolvidas por tais associações são muitíssimo lucrativas, ascendendo a números astronómicos, e, por isso, para as associações criminosas “o crime compensa”!
- (ii) a acção desenvolvida pelas entidades competentes, mormente no segmento da recuperação e da perda de bens, tem de ser mais eficaz, por forma a retirar aos criminosos – sobretudo às organizações internacionais - as vantagens que auferem por tais actividades delitivas.
- (iii) é imperioso adotar as alterações necessárias e adequadas, por forma a conceber e executar medidas eficazes, dissuasoras e “descompensadoras”, contra este fenómeno.

2. Como é sabido, o regime ainda em vigor na União Europeia sobre esta matéria assenta, fundamentalmente, em três importantes instrumentos legais:

- (i) A Directiva 2014/412/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho,
- (ii) A Decisão 2007/845/JAI, do Conselho,
- (iii) A Decisão-Quadro 2005/212/JAI do Conselho.

Como facilmente se constata, tratam-se de instrumentos legais já significativamente datados, e que, sem embargo de serem considerados adequados na época em que foram adotados<sup>4</sup>, seria, agora, necessário proceder a uma avaliação sobre a sua eficiência.

Assim, e bem ciente da necessidade de reponderar o sistema e de promover a adoção de novas e mais robustas medidas, de natureza

---

<sup>4</sup> Recordemos que entre a preparação e a aprovação dos instrumentos legais, em geral, na UE, decorre um período de tempo assaz longo que pode implicar que tais instrumentos estejam já inadequados no momento da sua aplicação)

legislativa e operativa, a Comissão Europeia promoveu a avaliação do regime, ou seja, olhou para o quadro vigente e analisou a adequação, a operacionalidade e a eficácia desse quadro legal e operativo.

E a conclusão dessa avaliação quanto às insuficiências representadas no regime vigente impôs a necessidade de agir. Nesse sentido e com o objectivo de alterar o status quo vigente a Comissão Europeia entendeu apresentar uma Proposta de (nova) Directiva, o que fez em maio de 2022.

Para uma melhor compreensão das razões, fundamentos e propósitos que estiveram na base de apresentação de uma tal Proposta, vejamos alguns dos considerandos que acompanhavam o texto dessa Proposta (e cita-se)<sup>5</sup>:

*“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 euros por ano.*

*Tal como sublinhado na Estratégia da EU para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025), é essencial privar os criminosos destes lucros ilícitos para dismantelar as actividades dos grupos criminosos e impedir a sua infiltração na economia global. Uma vez que a principal motivação da criminalidade organizada é o lucro, a recuperação de bens constitui um mecanismo muito eficaz para dissuadir a prática de actividades criminosas. A fim de garantir que o crime não compensa, a Comissão anunciou, na sua Estratégia da EU para lutar contra a criminalidade organizada, a intenção de reforçar as normas em matéria de recuperação e perda de bens, tendo em conta o relatório de 2020 da Comissão intitulado “Recuperação e perda de bens: garantir que o crime não compensa”.*

---

<sup>5</sup> Apresentada a Proposta, a mesma teve de imediato seguimento com o início das discussões técnicas, sendo de sublinhar a existência de uma abordagem positiva comum pelos EMs, sem prejuízo de se ter verificado a necessidade de ponderação sobre determinadas propostas. Trabalhos esses que tiveram curso por diversas Presidências (Chéquia, Suécia e Espanha), convocando a intervenção das várias instâncias quer do Conselho (CATS, JAI) quer do Parlamento (LIBE), máxime por meio da efetivação dos habituais trólogos no contexto das negociações entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão. Finalmente, o acordo político entre os co-legisladores foi obtido em 12 de dezembro de 2023, com aprovação do texto em COREPER II, em 18 de janeiro de 2024.

E a Comissão Europeia prossegue, referindo que “*as instituições da EU reconhecem, desde há muito, a necessidade de reforçar o regime de recuperação de bens na EU*”, e que (...) “*os esforços individuais dos EMs para lutar contra a criminalidade organizada não são suficientes para combater a natureza transnacional dos grupos de criminalidade organizada, uma vez que 70% dos grupos criminosos que operam na EU estão ativos em mais de três EMs (...)*”.

Acrescenta, ainda, ser “*crucial redobrar esforços em toda a União contra os meios financeiros das organizações criminosas com vista à recuperação efetiva dos instrumentos e produtos de crime. A diretiva proposta facilitará a cooperação transnacional e contribuirá para lutar mais eficazmente contra a criminalidade organizada*”.

3. Isto é, reconhecendo, embora, os avanços alcançados através da Decisão do Conselho, de 2007, relativa aos Gabinetes de Recuperação de Bens<sup>6</sup> e da Diretiva Congelamento (Apreensão) de Bens, de 2014<sup>7</sup>, a Comissão Europeia constata diversas fragilidades destas ferramentas, face ao complexo *modus operandi* das organizações criminosas.

Dessas fragilidades importa destacar três dimensões estruturais, para as quais se requeriam soluções pertinentes, por forma a ultrapassar tais problemas:

- (i) Capacidades limitadas das autoridades nacionais para detetar, identificar e apreender rapidamente os bens;
- (ii) Ineficiência na administração dos bens apreendidos, que implica uma perda de valor dos mesmos antes de ser tomada uma decisão sobre a sua perda;
- (iii) Instrumentos de perda existentes não abrangem todos os mercados criminosos que originam receitas elevadas, nem incidem nas estruturas e nos métodos complexos das organizações criminosas.

Em linha com esta avaliação conclusiva, foram definidos, no sentido estratégico de “melhorar a eficiência global do sistema de recuperação de bens”, vários objetivos, tais como:

- (i) Reforçar as capacidades das entidades, nomeadamente ao nível das competências, meios e acesso à informação;

---

<sup>6</sup> Decisão 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de dezembro.

<sup>7</sup> Diretiva 2014/42/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014.

- (ii) Melhorar o sistema de recuperação de bens, reforçando a cooperação internacional;
- (iii) Reforçar as capacidades de declaração de perda, segundo o princípio “o crime não compensa”;
- (iv) Dar maior eficiência à administração dos bens apreendidos, máxime declarados perdidos, dinamizando e potenciando o seu valor e diminuindo os custos e encargos com a respetiva administração.

## 2. DO TEOR NORMATIVO DA DIRECTIVA

Vejamus agora o teor da Directiva, numa análise necessariamente singela e liminar.

### 2.1. Capítulo I – das disposições gerais (artigos 1º a 3º)

O artigo 1º da Directiva estabelece normas mínimas, como é, aliás, padrão na UE<sup>8</sup>, significando que se impõe que todos os Estados Membros consagrem nos seus ordenamentos nacionais regras jurídicas pelo menos iguais às que são consagradas na Directiva.

Os EMs na sua legislação interna poderão, querendo, ir mais além do que se determina ou prevê na Directiva. Todavia, nessa legislação interna prever menos do que se encontra consagrado na Directiva corresponderia não só a quebrar a lógica e a coerência que o todo normativo tem na sua globalidade - assente em discussão comum entre todos os EMs e consequente obtenção de acordos e compromissos com tais regras mínimas - , como poderia, ainda, fazer perigar, *ipso facto*, uma maior eficiência na cooperação internacional.

No artigo 2º é delimitado o âmbito (em sentido material) da Directiva, definindo-se o universo das infrações penais abrangidas, ainda que não seja feito num quadro fechado, mas aberto. Assim, e desde logo, abrangem-se a criminalidade enquadrada pelo artigo 83º do TFUE<sup>9</sup>, os crimes harmonizados na UE, a criminalidade ambiental, etc.

---

<sup>8</sup> Vide artigo 82º, nº 2, do Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE)

<sup>9</sup> Nos termos do artigo 83º, nº 1, 2º parágrafo, do TFUE, “São os seguintes os domínios da criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos, exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamentos, criminalidade informática e criminalidade organizada”. Além destes domínios, e ainda segundo o artigo 83º, nº 1, 2º parágrafo, e

Por meio de remissão para diversos instrumentos aprovados seja pela União Europeia seja por outras Organizações Internacionais, a Directiva elenca, primeiro, de forma específica, as infrações penais abrangidas e, depois, antecipa eventuais e futuros instrumentos onde se preveja a aplicabilidade desta Directiva.

Refira-se, em modo comparativo, que esta Directiva tem um maior âmbito material que a anterior<sup>10</sup>, o que corresponde, aliás, ao propósito de abranger uma maior dimensão da actividade criminosa. Ora, na justa medida em que se alarga o universo base de incidência da recuperação de activos se projecta mais longe o principio de que “o crime não compensa”.

Por sua vez, com o artigo 3º promove-se, pedagogicamente, uma correcta e mais rigorosa compreensão do alcance dos conceitos, através de várias definições. Esta ferramenta tem a maior importância para os operacionais, sobretudo em situações de cooperação policial e ou judiciária internacional, visto que, atentas as especificidades de cada ordenamento jurídico nacional, se correria o risco de cada autoridade apreender o significado e percepção dos conceitos de modo diverso.

Também aqui se vai além do que era previsto na Directiva 2014/412.

## 2.2 Capítulo II - detecção e identificação dos bens (artigos 4º a 10º)

No artigo 4º importa destacar a imposição da obrigação de os Estados Membros da UE realizarem **de imediato** investigações para deteção de bens, logo que seja iniciada uma investigação relacionada com uma infração penal suscetível de gerar um benefício económico substancial.

Releva aqui uma maior clareza e precisão quanto à realização urgente das investigações desta natureza (cf. Directiva 2014/412 - artigo 7º).

Em termos gerais, e de acordo com a norma em apreço, significa que os EMs, logo que iniciada uma investigação criminal – relacionada com uma infração penal potencialmente geradora de benefício económico de relevo - devem garantir, igualmente e de forma efectiva, a realização de investigações para deteção, apreensão e recuperação dos bens<sup>11</sup>.

---

“consoante a evolução da criminalidade”, “o Conselho pode adoptar uma decisão que identifique outros dominios de criminalidade”.

<sup>10</sup> Directiva 2014/412.

<sup>11</sup> Em Portugal, estas investigações de natureza financeira ou patrimonial, são realizadas pelo Gabinete de Recuperação de Activos, que funciona na dependência da Polícia Judiciária, sendo dirigido por pessoal da Polícia Judiciária e dele fazendo parte pessoal de outros organismos - (vide artigos 1º a 4º da Lei 45/2011, de 24 de Junho).

Esta determinação tão inequívoca deverá levar os Estados a prover os seus sistemas legais e operativos quer de medidas legislativas quer materiais para que as suas autoridades competentes tenham poder, capacidade e meios - humanos, materiais, procedimentais - para desenvolver as adequadas investigações financeiras/patrimoniais imediatamente, isto é, sem qualquer demora.

Os artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º constituem um conjunto assinalável quer quanto a medidas novas, inexistentes na anterior Diretiva ou ali meramente incipientes, quer quanto ao robustecimento das pré-existentes.

Assim, impõe-se a obrigação de em cada EM existir, pelo menos, um **Gabinete de Recuperação de Bens** (doravante GRB)<sup>12</sup>.

Estes Gabinetes devem ser dotados de poderes robustos, incluindo o poder de acesso direto e imediato a certas informações armazenadas em bases de dados ou registos centralizados ou interligados (6º), ou poder obter outras informações, de forma rápida, mesmo que indiretamente, e ainda que sob condição de acesso casuístico, necessário e proporcional para o desempenho das funções, e sujeito a confidencialidade e sigilo (7º).

Neste contexto exige-se, ainda, se assegure a monitorização de acesso e pesquisas efetuadas (8º).

Os Gabinetes de um EM devem, a pedido de um Gabinete de outro EM transmitir a informação a que tenham acesso, ou transmiti-la mesmo sem pedido desde que a informação seja avaliada como necessária ao desempenho das funções do GRB de outro EM, com a utilização da Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA) (9º), devendo ser rapidamente transmitidas tais informações, respeitando prazos curtos (10º).

---

<sup>12</sup> Conforme já referido na nota de rodapé nº 11, em Portugal há um Gabinete de Recuperação de Activos, que funciona na dependência da Polícia Judiciária, dele fazendo parte elementos da Polícia Judiciária, da Autoridade Tributária e ainda do Instituto dos Registos e Notariado (artigo 5º da Lei 45/2011 de 24 de Junho). Tem sede em Lisboa e Delegações no Porto, em Coimbra e em Faro. Quer a Polícia Judiciária quer o Instituto dos Registos e Notariado são organismos do Ministério da Justiça. A Autoridade Tributária integra o Ministério das Finanças.

Como mais adiante se verá, Portugal conta também com um Gabinete de Administração de Bens, inserido na orgânica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, do Ministério da Justiça (artigo 10º da Lei 45/2011, de 24 de Junho).

Este é um modelo duplo, estando as funções de investigação patrimonial e as funções de gestão ou administração sediadas em organismos diferentes.



Informações estas que podem ser usadas como elementos de prova num tribunal (9º).

Estas ferramentas de robusto poder de acesso a bases de dados, registos e informações, com a devida fundamentação e com o devido resguardo em princípios de necessidade, proporcionalidade e confidencialidade, são hoje absolutamente imprescindíveis nas investigações, inclusive nas “investigações financeiras/patrimoniais”.

### 2.3. Capítulo III – apreensão e perda – (artigos 11º a 19º)

Este Capítulo, sendo de uma importância crucial, de forma especial no tocante a novas normas relativas à perda, pode subdividir-se em duas partes, uma relativa aos mecanismos da apreensão e outra sobre a perda *tout court*. Assim,

#### 2.3.1. Da apreensão

Claramente empenhada em maximizar a garantia de apreensão e perda de bens, a UE estabelece novos mecanismos “preventivos” que possam assegurar uma efetiva perda dos bens.

Nesse sentido, e nos termos do artigo 11º, são previstas “**medidas de apreensão**”, que se subdividem em “**decisões de apreensão**” e “**ações imediatas**”.

Sendo de compreender que as “decisões de apreensão” devam representar a normalidade da ação das autoridades revestidas dessa competência, a União Europeia não quis deixar que, fruto da potencial e normal demora que uma decisão formal possa levar a ser tomada, se corra o risco de, nesse interim, os bens virem a desaparecer.

Assim, estas “ações imediatas” – de natureza cautelar - destinam-se a preservar os bens até à emissão de uma decisão de apreensão, tendo uma validade temporária não superior a sete dias úteis (11º/2 e 3). Os EM devem garantir esse poder aos Gabinetes de Recuperação de Bens sempre que exista um risco iminente de desaparecimento dos bens detetados e identificados.

Estas medidas são cruciais para a eficácia do sistema: adotar ações imediatas, preventivas, para evitar o desaparecimento dos bens.

A rapidez na efetivação desta medida cautelar, traduzida numa “ação imediata” por parte de uma autoridade, incluindo um GRB, avaliada que seja a existência de um “risco iminente” de desaparecimento do bem –

pressuposto material para a adoção de tal ação imediata- é, nos dias de hoje, fulcral para que se efetive uma efectiva e oportuna apreensão, tendo em atenção a extrema mobilidade – física e virtual – dos bens.

### *2.3.2. Da perda*

#### *2.3.2.1. Da perda de bens em geral – artigo 12º*

O artigo 12º estabelece (um)a regra geral da perda dos instrumentos e vantagens, desde que estes sejam

- (i) provenientes de uma infração penal,
- (ii) objecto de uma condenação definitiva, (mesmo que resulte de processo à revelia)

Permite-se a perda do valor correspondente (12º/2).

#### *2.3.2.2. Da perda de bens de terceiro – artigo 13º*

De acordó com a situação prevista no artigo 13º da Directiva, os EMs devem permitir se opere a perda de vantagens ou de outros bens cujo valor corresponda às vantagens que, direta ou indiretamente, tenham sido transferidas para terceiros por um suspeito ou arguido ou que tenham sido adquiridos por terceiros a um suspeito ou arguido.

O tribunal tem de demonstrar, com base em circunstâncias e factos concretos, que o terceiro sabia ou devia saber que a transferência ou aquisição tinha por objectivo evitar a perda. Nesse sentido, a Directiva aponta, exemplificativamente, duas circunstâncias:

- (i) casos de transferência ou aquisição a título gratuito ou por valor claramente desproporcionado ao valor de mercado dos bens,
- (ii) se a operação de transferência ou aquisição dos bens tiver sido feita para uma parte estreitamente associada ao suspeito ou arguido e se, simultaneamente, estes tiverem mantido o controlo efectivo.

Há uma maior clarificação em face da Directiva 2014/412.

### *2.3.2.3. Da perda alargada - artigo 14º*

Nesta norma, a Diretiva estabelece uma obrigação para os EM no sentido de ser permitido (pela lei nacional) a perda de bens pertencentes a uma pessoa condenada por uma infração penal, nas seguintes condições,

- (i) que a infração cometida seja suscetível de gerar, direta ou indiretamente, um benefício económico,
- (ii) que o tribunal nacional esteja convencido de que o património seja resultante de conduta criminosa.

O nº 2 do artigo 14º estabelece um critério para determinar se os bens em causa resultaram ou não de conduta criminosa, máxime quando se verifique que o valor dos bens é desproporcionado em relação ao rendimento legítimo da pessoa condenada.

Delimita o universo das infrações abrangidas pela imposição de verificação de quadro punitivo mínimo (pena privativa da liberdade de duração máxima não inferior a 4 anos).

### *2.3.2.4. Da perda não baseada numa condenação – artigo 15º*

O normativo do artigo 15º não pressupõe uma prévia condenação (penal), ao contrário do que se encontra estabelecido para a perda prevista no artigo 13º e para a perda alargada prevista no artigo 14º - (a expressão usada é a de “perda sem condenação prévia”)

Na verdade, é suficiente para permitir a perda que se tenha iniciado um processo penal, mas que o mesmo não tenha podido prosseguir devido a doença, fuga ou morte do suspeito ou arguido ou, ainda, quando o prazo de prescrição do procedimento penal seja inferior a 15 anos e que tal prazo tenha expirado após o início do processo penal (15º/1).

O nº 2 da norma estabelece alguma dimensão moderadora ao exigir que, segundo um juízo de prognose, fosse de presumir que, a não existirem aquelas circunstâncias, viesse o processo a resultar numa condenação e se o tribunal se convencer de uma conexão entre a infração penal e os instrumentos, vantagens ou bens alvo de perda.

### *2.3.2.5. Da perda de riqueza injustificada associada a conduta criminosa – artigo 16º*

Por meio da norma do artigo 16º da Directiva determina-se aos EM a adoção de medidas (legislativas) para perda de bens identificados no contexto de uma investigação em relação a uma infração penal, nos casos em que as medidas de perda previstas nos artigos 12º a 15º, (isto é, a perda, a perda de bens de terceiro, a perda alargada e a perda não baseada numa condenação), não possam ser aplicadas, desde que o tribunal se convença de que

- (i) os bens resultam de conduta criminosa
- (ii) no âmbito de uma organização criminosa, e
- (iii) a conduta é suscetível de gerar, direta ou indiretamente, benefícios económicos substanciais.

A norma, no seu nº 2, estabelece um guião indicativo dos elementos a considerar, exemplificativamente, para determinação da perda.

Por outro lado, o nº 5 dispõe de uma norma travão ao permitir que os EMs possam, para efeitos de perda aqui prevista, delimitar que só se aplique se os bens tiverem sido previamente apreendidos no contexto de uma investigação relativa a uma infração penal cometida no âmbito de uma organização criminosa.

Esta é uma novidade nos instrumentos da EU, na medida em que introduz uma possibilidade de perda nos casos em que os bens são apreendidos com base na suspeita de envolvimento em actividades de criminalidade organizada.

O consenso que se alcançou em termos de compromisso – e que levou à reformulação da proposta inicial - vai no sentido de se dar ênfase aos concretos bens sujeitos à perda e à sua ligação à actuação de uma organização criminosa, exigindo-se claramente que esses bens tenham sido identificados “no contexto de uma investigação”.

### 2.3.3. Perda e execução efectivas (artigo 17º)

A Directiva estabelece mais uma norma, no artigo 17º, reforçando a tónica na efectividade da deteção e identificação dos bens a apreender e a declarar perdidos, “*mesmo após uma condenação definitiva por uma infração penal ou na sequência de um processo de perda nos termos dos artigos 15º e 16º*” (artigo 17º, nº 1)

Nesse sentido e para se atingir um tal objectivo, determina-se uma obrigação *de facere* aos EMs, devendo estes “*assegurar que as autoridades competentes tenham a capacidade de utilizar instrumentos de*

*deteção e identificação que sejam tão eficazes como os instrumentos disponíveis para a deteção e a apreensão de bens nos termos do capítulo II da presente diretiva” (nº 2 do artigo 17º).*

Pode, portanto, concluir-se que há um apelo veemente aos EMs no sentido de dotarem e apetrecharem as autoridades competentes com instrumentos de deteção e identificação adequados, eficazes, numa equivalência ao previsto no Capítulo II. Ou seja, e salvo outro e melhor entendimento, tratar-se-á, fundamentalmente, de permitir o acesso a bases de dados, registos e informações.

#### *2.3.4. Indemnização das vítimas – artigo 18º*

Mais uma norma que, indo ao encontro, por um lado, da necessidade de retirar aos infractores eventuais vantagens com a prática das infrações criminais, preocupa-se, também, e por outro lado, com o direito a compensação por parte das vítimas de crimes.

Estabelece, assim, certas regras, mormente no que tange a uma eficaz articulação entre as autoridades responsáveis por decidir os pedidos de restituição e indemnização e as autoridades responsáveis pelas investigações ditas financeiras, ou, como o diz a Directiva, “relevantes processos de deteção, apreensão e perda de bens”.

#### *2.3.5. Novas utilizações de bens declarados perdidos – artigo 19º*

Esta norma estabelece um princípio de utilização útil dos bens declarados perdidos, designadamente para fins sociais ou de interesse público.

Naturalmente, cabe a cada um dos EMs proceder a essa regulamentação – como, aliás, já hoje existe em algumas legislações nacionais - por forma a que tais bens não tenham de ser, necessariamente, vendidos, podendo vir a prestar ainda uma função social.

Com efeito, muitas vezes, os bens pela sua natureza ou depreciação no mercado já não têm um valor económico muito significativo mas podem ainda continuar a ser úteis.

### **2.4. Capítulo IV- da administração dos bens e planeamento –(artigos 20º a 22º)**

A Diretiva preocupa-se, fundamentalmente, neste específico domínio, com a eficiência na administração dos bens apreendidos e declarados perdidos até à sua alienação (artigo 20º/1 e 3).

Assim, os EM devem criar ou designar pelo menos uma autoridade competente que funcione como gabinete de administração de bens (22º)<sup>13</sup>.

Determina que os EM, através das autoridades competentes responsáveis pela administração dos bens apreendidos, devem promover ações de avaliação a fim de minimizar custos de administração dos bens, devendo tal avaliação ser feita aquando da preparação da decisão de apreensão ou logo após a execução da decisão de apreensão.

Prevê-se (21º), no contexto da eficiência da administração de bens, que os bens apreendidos possam ser transferidos ou vendidos antes de uma decisão definitiva de perda, quando:

- (i) o bem for perecível ou se desvalorizar rapidamente;
- (ii) se verificar que a despesa com a sua guarda/manutenção é desproporcional ao valor de mercado do bem;
- (iii) a administração exigir condições/conhecimentos especializados.

Prevêem-se mecanismos de audição da pessoa interessada e de salvaguarda do valor da receita até à decisão judicial sobre a perda.

Sendo muitas vezes percecionado como de menor importância, o certo é que quer a criação quer uma eficiente actuação dos Gabinetes de Administração ou Gestão de Bens apreendidos se revestem de enorme valor, pois será a sequência lógica, e finalística, da recuperação dos bens.

Na verdade, detectar, apreender e recuperar os bens é primordial para se poder afirmar, com assertividade, que o crime não compensa. Mais ainda, se, por acréscimo, o Estado puder dar um destino útil, socialmente relevante, aos próprios bens apreendidos, ou, através da venda, fazer receita direccionada para, por exemplo, compensar as vítimas, ou para robustecer os meios afectos às autoridades competentes.

---

<sup>13</sup> Como já se referiu na nota de rodapé nº 12, Portugal conta com um Gabinete de Administração de Bens, inserido na orgânica do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, do Ministério da Justiça. Criado concomitantemente aquando da criação do Gabinete de Recuperação de Activos, aliás pela mesmo instrumento legal (Lei 45/2011, de 24 de Junho), foi opção política inserir este último na Polícia Judiciária e inserir o Gabinete de Administração de Bens num outro organismo do MJ, o IGFEJ (Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça).

## 2.5. Capítulo V – garantias – (artigos 23º e 24º)

### 2.5.1. Da obrigação de informação – artigo 23º

A Diretiva impõe uma obrigação aos EM para ser assegurado aos interessados que tomem conhecimento, sem demora injustificada, das decisões de apreensão, de perda e de venda, impondo-se uma densificação dessa comunicação, da qual devem constar as razões da medida, a indicação dos direitos e ainda das vias de recurso.

### 2.5.2. Vias de recurso – artigo 24º

A norma do artigo 24º procede ao estabelecimento de um conjunto de salvaguardas e de vias de recurso, nomeadamente o “direito à defesa”, sem prejuízo dos demais direitos já existentes. Desse modo, são expressamente elencados diversos direitos ao dispor da pessoa afetada, tais como:

- (i) direito a recurso efectivo;
- (ii) direito a um tribunal imparcial;
- (iii) direitos de defesa: direito de acesso ao processo, direito a ser ouvido sobre questões de direito e de facto, direito a interpretação e tradução (suspeitos, arguidos e outras pessoas)
- (iv) direito de impugnação da decisão de apreensão, ou de decisão de perda ou decisão de venda antecipada.
- (v) direito a Advogado e direito a que disso seja informada.

## 2.6. Capítulo VI – regime estratégico de recuperação de bens (artigos 25º a 28º)

### 2.6.1. Estratégia nacional de recuperação de bens (artigo 25º)

Uma das grandes novidades desta nova Directiva é a obrigação de os EMs adotarem uma **Estratégia Nacional de Recuperação de Bens**, atualizável a intervalos regulares.

Desafio lançado aos EMs no sentido de deverem conceber, definir e desenvolver uma visão estratégica para esta matéria em vez de, como ocorre muitas vezes, adotarem legislação avulsa, dispersa, incoerente e sem uma visão integrada, de médio e longo prazo.

Inovação que se nos afigura poder alavancar a adoção de medidas mais abrangentes, mais coerentes, mais exequíveis, comungando de bases comuns e partilhadas a vários sectores que normalmente participam na matéria de recuperação de activos - desde as magistraturas aos órgãos de polícia criminal, às autoridades tributárias e outras - e abrangendo áreas como a formação, os métodos operacionais, etc.

### 2.6.2. Meios (artigo 26º)

A Directiva estabelece que os EMs devem garantir os meios e recursos necessários e adequados ao bom funcionamento dos Gabinetes: pessoal devidamente qualificado, recursos financeiros, técnicos e tecnológicos, bem como formação especializada ao pessoal envolvido.

Não basta, com efeito, adotar simples medidas legislativas, dado que se impõe, sobretudo, que sejam alocados meios, sejam recursos humanos ou materiais, novas tecnologias, formação e treino contínuos e especializados.

### 2.6.3. Administração eficiente dos bens apreendidos e declarados perdidos (artigo 27º)

Os EMs devem assegurar que os GRB, os GAB e outras autoridades competentes “*consigam obter rapidamente informações sobre bens apreendidos e declarados perdidos que deverão ser administrados nos termos da presente directiva*”.

Nesse âmbito estipula-se a criação de instrumentos eficazes, nomeadamente a criação de um registo central.

A boa administração dos bens apreendidos é um desafio importante para o Estado, visando-se obter alguma compensação – seja uma compensação financeira directa, obtida por meio da venda dos bens apreendidos e recuperados, seja uma compensação indirecta pela afectação dos bens a fins de natureza social.

### 2.6.4. Estatísticas (artigo 28º)

A recolha de estatísticas – que devem ser enviadas à Comissão até 31 de dezembro relativamente ao ano civil anterior - tem por finalidade “*analisar a eficácia dos sistemas de perda*”.



Cada vez mais, a recolha, selecção e análise de dados estatísticos permite traçar, por exemplo, linhas de tendência de determinados fenómenos e ancorar a definição de políticas públicas.

## **2.7. Capítulo VII- cooperação (artigos 29º a 31º)**

### *2.7.1. Rede de cooperação relativa à recuperação e perda de bens (artigo 29º)*

Nos termos da Directiva, “*A Comissão deve criar uma rede de cooperação relativa à recuperação e perda de bens para facilitar a cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens e os gabinetes de administração de bens e com a Europol, no que diz respeito à aplicação da presente diretiva, bem como para prestar aconselhamento à Comissão e permitir o intercâmbio de boas práticas relativamente à aplicação da presente diretiva (nº1).*”

Acrescenta, no nº 2, que “*A Comissão pode convidar representantes da Eurojust, da Procuradoria Europeia e, se adequado, da Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo a participar nas reuniões da rede referida no nº 1*”.

Tal como resulta deste normativo, a Rede de Cooperação a criar pela Comissão Europeia, afigura-se-nos visar três objectivos fundamentais:

- (i) Facilitar a cooperação entre os GRB e os GAB e a Europol quanto à (boa) aplicação da Directiva;
- (ii) Prestar aconselhamento à Comissão, atendendo às atribuições desta;
- (iii) Proporcionar o intercâmbio de boas práticas relativamente à aplicação da Directiva

De salientar que, existindo já 342ógiç Redes, quiçá com um carácter mais geral e não tão focado em domínios tão específicos, se entendeu como útil densificar ainda mais esta área, através de mais esta ferramenta, tanto mais importante quanto sabemos que uma grande parte das actividades criminosas lucrativas tem uma natureza transnacional, impondo-se, 342ógiçamente, reforçar a componente da cooperação internacional.

### 2.7.2. *Cooperação com os organismos da união (artigo 30º)*

Esta norma estabelece dois domínios de cooperação, em função da competência para as respectivas infrações penais e do âmbito de actuação:

- (i) Assim, uma área da cooperação intra UE é a relativa à cooperação entre os Gabinetes de Recuperação de Bens “*com a Procuradoria Europeia a fim de facilitar a identificação dos instrumentos, vantagens ou bens que sejam ou possam vir a ser objeto de uma decisão de apreensão ou de perda em processos penais relativos a infrações penais para as quais a Procuradoria seja competente*” (nº 1)
- (ii) E a outra área de cooperação é a relativa à cooperação entre os Gabinetes de Recuperação de Bens e os Gabinetes de Administração de Bens “*com a Europol e a Eurojust, em função dos seus domínios de competência, para facilitar a identificação dos instrumentos, vantagens ou bens que sejam ou possam vir a ser objeto de uma decisão de apreensão ou de perda proferida por uma autoridade competente no decurso de um processo penal, a fim de facilitar a administração de bens apreendidos ou declarados perdidos*” (nº. 2).

### 2.7.3. *Cooperação com países terceiros (artigo 31º)*

À semelhança da norma anterior, mas agora no domínio da cooperação com países terceiros, a Directiva determina que os Gabinetes de Recuperação e os de Administração de Bens devem cooperar o mais possível com os seus homólogos daqueles países terceiros.

## NOTAS CONCLUSIVAS

1. O caminho que a União Europeia trilha no contexto da adoção de qualquer política comum, no âmbito das suas atribuições previstas nos Tratados, é caracterizada pelas vicissitudes, dificuldades e complexidades inerentes à sua composição, e às identidades e valores ético-jurídicos específicos de cada EM.

A conceção, elaboração, aprovação e efetivação de uma política comum, como é a do estabelecimento de regras mínimas relativamente à recuperação de bens e sua eficiente administração, não é, por isso,

diferente, e, naturalmente, acomoda os limites, as demoras e, porventura, a menor eficiência de um sistema comum face a um sistema puramente nacional, dadas a necessidade e a exigência de encontrar proporcionalidades e conviver com perspectivas diferenciadas.

2. Sem embargo de ter de se aguardar quer pela sua transposição para o direito interno de cada Estado Membro, quer pela sua futura e efectiva aplicação no terreno, uma análise muito liminar das inovações que decorrem da (nova) Diretiva recentemente aprovada indicia que tais inovações vão no caminho certo, na tentativa de consolidar um robusto sistema de recuperação de bens e sua administração.

Poderemos, então, afirmar que estarão criadas as condições legislativas e materiais que permitirão operacionalizar ações que venham a permitir a conclusão de que o “crime não compensa”?

3. A Diretiva traz um conjunto de novidades, entre as quais importa destacar:

- (i) Consagração de normas claras sobre deteção e identificação de bens, potenciando a melhoria da cooperação;
- (ii) Consagração de novos poderes para apreender bens, diminuindo o risco do seu desaparecimento antes de finda a investigação ou o processo;
- (iii) Definição de um novo enquadramento em matéria de perda de bens, potenciando as possibilidades de declaração de perda;
- (iv) Modelo de gestão eficaz dos bens apreendidos/perdidos;
- (v) Reforço da cooperação.
- (vi) Imposição aos EM de definição de uma Estratégia Nacional de Recuperação de Bens, que tem a potencialidade de congregar uma visão e um caminho integrados sobre esta matéria, seja ao nível da regulamentação (penal e procesual), seja ao nível operativo.
- (vii) Criação de uma Rede de Cooperação, promovida pela Comissão Europeia, e à qual devem ser associadas a Europol, a Eurojust e a Procuradoria Europeia.

4. As soluções que dela decorrem - seja no plano da ações marcadamente de natureza preventiva, seja pelo alargamento das possibilidades de perda, seja pelo reforço de poderes dos Gabinetes de Recuperação de Bens e os de Administração de Bens, incluindo o de acesso a informações e dados centralizados, sem descuidar, condignamente, a proteção das pessoas afetadas, pelo reforço dos meios de defesa - serão

agora colocadas à prova, primeiro em sede de transposição pelos EMs para os ordenamentos nacionais e, depois, com a aplicação prática.

5. Em Portugal estão já a dar-se os primeiros passos quanto à transposição da Directiva.

Com efeito foi recentemente<sup>14</sup> criado um Grupo de Trabalho para elaboração de anteprojecto de diploma de revisão da legislação penal e processual em matéria de perdas das vantagens de actividade criminosa<sup>15</sup>.

Um dos objectivos definidos para o labor desse Grupo de Trabalho é, entre outros, o de “*assegurar a transposição da Directiva (EU) 2024/1260, de 24 de abril de 2024, quanto às modalidades de perda alargada de bens em espécie (artigo 14º), perda de bens não baseada numa condenação (artigo 15º) e perda de bens identificados numa investigação penal (artigo 16º)*”.

Como antecedente, registe-se que o Governo ora em funções aprovou recentemente uma “Agenda Anticorrupção” a qual inclui entre as suas medidas prioritárias a adoção – após avaliação – de medidas legislativas neste âmbito, seja ao nível substantivo seja ao nível processual, incluindo as garantias processuais impostas pela Directiva, o que levou, agora, à criação do Grupo de Trabalho e como bem decorre do Preâmbulo do Despacho citado.

6. É tempo, agora, da ação legislativa, regulamentar e de adoção de medidas pelos Estados Membros, proporcionadas, adequadas, eficazes e eficientes de modo a obter resultados sólidos no combate a este fenómeno e para que se possa afirmar, então, de forma real, concreta e objectiva que “o crime não compensa”.

---

<sup>14</sup> Ao referir-se “recentemente” pretende clarificar-se que o referido Grupo de Trabalho foi criado já após a realização da Conferência, como bem se pode ver da nota de rodapé nº 14.

<sup>15</sup> O Grupo de Trabalho foi criado pelo Despacho conjunto do Ministério das Finanças e do Ministério da Justiça, nº 10989/2024, de 19 de setembro – publicado no Diário da República, nº 182/2024, de 19 de setembro de 2024).