



MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA DA COMARCA DE COIMBRA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL
R. da Sofia, 175 - 2º, 3º e 4º - 3000-391 COIMBRA - Telef. 239852260 – Fax. 239852299
email: coimbra.diap@tribunais.org.pt

Projeto “RECAST = REuse of Confiscated Assets for social purposes: towards common EU Standards”

Síntese

A “Università degli Studi di Palermo – Dipartimento di Studi Europei e dell’Integrazione Internazionale”, em cooperação com o “Center for the Study of Democracy” e a “United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute”, a “FLARE Network” e a “Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” desenvolveu um projecto relacionado com o uso social de bens apreendidos/confiscados sob a designação “RECAST Reuse of Confiscated Assets for Social Purposes: towards common EU Standards”, que teve nos dias 26 e 27 de Setembro, em Palermo, Sicília, um dos seus mais relevantes eventos, com a realização de um seminário para discussão e aprovação das conclusões e propostas a apresentar à Comissão Europeia, enquanto entidade financiadora (no âmbito do programa "Prevention of and Fight against Crime" – ISEC – da DG dos Assuntos Internos, Diretoria A – Segurança Interna, Unidade A.2)¹.

A ideia fundamental que está na origem do *leitmotiv* do projecto – reutilização social de bens apreendidos e/ou confiscados - baseia-se na necessidade de fazer regressar à sociedade bens que, direta ou indirectamente, lhe são retirados por força de actividades criminosas, dessa forma igualmente contribuindo não apenas para o reconhecimento da actividade das instâncias formais de controlo em favor do bem comum, como igualmente aprofundando o prestígio desses organismos de luta contra o crime grave e organizado² e, assim, os sentimentos de segurança e confiança da comunidade.

Considerando a sua origem, o projecto parte da constatação da ausência de disposições a nível europeu visando a regulamentação sobre a utilização de bens

¹ O projecto em apreço teve origem no sub-grupo dedicado ao tema constituído no âmbito da Plataforma Informal dos gabinetes de recuperação de ativos, que, como se sabe, acompanha a implementação da Decisão 2007/845/JAI, do Conselho, de 6 de dezembro.

² Há hoje uma tendência para envolver a comunidade a participar na gestão dos assuntos comuns porque, apesar dos esforços de magistrados, funcionários, polícias, os cidadãos disso não se apercebem porque não beneficiam directamente da actividade desenvolvida.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA DA COMARCA DE COIMBRA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL

R. da Sofia, 175 - 2º, 3º e 4º - 3000-391 COIMBRA - Telef. 239852260 – Fax. 239852299

email: coimbra.diap@tribunais.org.pt

apreendidos e confiscados, apesar da sua importância para a eficiência do sistema legal de reacção penal³.

Por outro lado, reconhece-se que a reutilização social de bens apreendidos e confiscados, especialmente naquele primeiro caso, para os sistemas que o admitam numa fase inicial do procedimento, permite obviar aos inconvenientes resultantes da permanência dos bens sob administração das entidades públicas uma vez que, para além de evitar a sua degradação e depreciação, permite uma acentuada economia de custos relacionados com a sua manutenção e administração (pense-se, por exemplo, nos encargos com a armazenagem no caso dos bens móveis ou nos impostos e outros direitos devidos pela propriedade dos imóveis ou móveis sujeitos a registo).

*

Do programa do seminário fazia parte a apresentação de experiências de países que haviam aprofundado formas de (re)utilização social de bens confiscados, como o italiano, o escocês, o espanhol, o francês e o romeno, podendo surpreender-se 3 modelos fundamentais:

- reutilização direta para fins sociais (é o caso de países como a Bélgica, a Itália, a Hungria ou a Roménia);
- reutilização indirecta ou por via de fundos especializados (projectos de prevenção criminal, financiamento de planos apresentados por entidades encarregadas do combate ao crime; é o caso de França, Espanha, , Luxemburgo ou Escócia);
- modelo misto (reutilização em função da natureza dos bens confiscados).

³ A recente Diretiva 2014/42/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, veio estabelecer *regras mínimas* apenas no que diz respeito ao “congelamento de bens tendo em vista a eventual perda subsequente e para a perda de produtos do crime” (art. 1º).

Particularmente interessante é a regra do art. 4º, n.º 2, que determina que, se “não for possível a perda com base no n.º 1, e pelo menos se tal impossibilidade resultar de doença ou de fuga do suspeito ou arguido, os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para permitir a perda dos instrumentos ou produtos nos casos em que foi instaurado processo penal por uma infração penal que possa ocasionar direta ou indiretamente um benefício económico, e em que tal processo possa conduzir a uma condenação penal se o suspeito ou arguido tivesse podido comparecer em juízo”. Isto é, a perda não deixa de ser decretada mesmo que o agente ou autor do(s) ilícito(s) não venha(m) a ser sentenciado(s) por motivo de doença ou fuga

Esta disposição já consta do direito interno espanhol.

Por outro lado, o art. 5º dispõe em termos que acompanham a configuração conferida pelo legislador português de 2002 à perda de bens prevista no art. 7º da Lei n.º 5/2002, de 11/01.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA DA COMARCA DE COIMBRA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL
R. da Sofia, 175 - 2º, 3º e 4º - 3000-391 COIMBRA - Telef. 239852260 – Fax. 239852299
email: coimbra.diap@tribunais.org.pt

A experiência italiana remonta a 1965 (com a Lei 575/1965 que prevê medidas especiais contra a máfia), desenvolvendo-se por alterações nos anos de 1982 (Lei 646), 1996 (lei 109), 2011 (DL 159) e 2012 (L 228). Trata-se, em síntese, de um modelo de utilização⁴ direta⁵ dos bens confiscados por entidades territoriais (associações⁶, cooperativas, autarquias, etc.) para fins sociais a título gratuito, através da celebração de protocolos e memorandos de entendimento com os principais operadores⁷.

O modelo de utilização indirecta desenvolvido pela Escócia a partir do Proceeds of Crime Act de 2002⁸ assenta no financiamento de programas trianuais em diversas áreas (juventude, cultura, desporto, prevenção criminal, etc) seleccionados a partir de candidaturas apresentadas em concurso público.

O sistema francês pode ser incluído neste modelo de reutilização indirecta: a decisão judicial de perda definitiva de bens deve conter uma determinação de entrega à Mission Inter-Ministerielle de Lutte contre la Drogue⁹ (MILD).

O produto da venda ou de valores apreendidos é distribuído pelos diversos ministérios envolvidos¹⁰ que seleccionarão projectos¹¹ na respectiva área de intervenção.

Num modelo misto se pode inscrever o sistema sectorial espanhol¹²: uma denominada *mesa de coordenação* decide sobre o destino dos valores recuperados, aí se incluindo

⁴ O uso social é admitido já na fase de mera apreensão ou congelamento dos bens.

⁵ A venda de bens está também prevista, mas visa apenas dar destino aos que não possam ser fruídos ou usados socialmente.

⁶ A associação com mais implantação, uma vez que se constitui como uma associação de cooperativas, com estruturas em todo o território, é a Libera Terra (<http://liberaterra.it/it/>) ujaa visita a uma das suas lojas fazia parte do programa do seminário.

⁷ Tal como se tem revelado noutras latitudes, designadamente em Portugal, foram postas em evidência as dificuldades resultantes da apreensão e perda de empresas e unidades produtivas; no entanto, considerando que o modelo seguido é o de reutilização direta, tais dificuldades projectam-se na circunstância de se tratarem de entidades que são atribuídas já em estado de insolvência, sem liquidez nem clientes.

Este sistema, como facilmente se intui, não é isento de dificuldades, como as que se referem ao financiamento das acções de restauro ou recuperação dos bens que se destinam a ser entregues para uso social.

⁸ A partir de 2007 designado “Cashback Community Program”. Outras informações podem ser obtidas de cashbackforcommunities@scotland.gsi.gov.uk

⁹ Tal como o espanhol, apenas se refere a procedimentos relacionados com o tráfico de estupefacientes.

¹⁰ Assuntos Sociais, Justiça, Finanças e outros

¹¹ Em regra, com a vigência de 1 ano.

¹² Uma vez que se refere apenas à actividade do fundo relacionado com o Plano Nacional relativo às Drogas.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA DA COMARCA DE COIMBRA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL
R. da Sofia, 175 - 2º, 3º e 4º - 3000-391 COIMBRA - Telef. 239852260 – Fax. 239852299
email: coimbra.diap@tribunais.org.pt

os valores confiscados quer o produto da venda de bens¹³ quer ainda bens concretos, que podem ser atribuídos gratuitamente.

Deve, no entanto, ficar garantido que 50% dos fundos gerados se destinem a entidades cuja actividade se desenvolva no âmbito da prevenção do uso de drogas.

O debate sobre as diversas formas de reutilização de bens apreendidos e confiscados, aponta para que:

- o denominado *mainstream approach* seja a opção adequada quando está em causa grande número de bens móveis;
- o uso direto se adequa melhor a bens imóveis e em regiões de grande incidência de crime organizado; e
- o uso indireto quando está identificado o grupo de vítimas e quando o princípio é o da perda em valor.

*

Conclusões/Propostas do seminário:

1. Garantia de flexibilidade dos Estados-Membros para, dependendo das necessidades e especificidades nacionais, optar entre modelos de reutilização social direta ou indireta ou uma abordagem mista que admita a aplicação dos dois modelos simultaneamente;
2. Apenas para o modelo de reutilização social directa:
 - 2.1. Cessão temporária imediata dos ativos (algumas ou todas as tipologias de ativos, de acordo com a opção tomada), mesmo quando ainda estão em situação de apreensão, quer à administração pública quer a organizações privadas (v.g. ONGs), de modo a evitar a deterioração ou depreciação, e, assim, permitir a produção de receitas ou evitar custos (por ex., através do arrendamento ou aluguer);
 - 2.2. Elaboração de lista de activos definitivamente perdidos a favor do Estado para reutilização disponível publicamente na Internet (não aplicável aos bens

¹³ Foi apresentado o denominado caso Pazo Baión como *study case* de uma venda em que foi preciso prevenir o acesso ao leilão dos próprios agentes dos crimes que motivaram o confisco, prevendo-se no clausulado exigências destinadas a garantir que o negócio – tratava-se de uma exploração agrícola – se mantivesse e a estabelecer uma relação com a comunidade (exigindo que na admissão de trabalhadores fossem privilegiados os utilizadores de estupefacientes, ou 5% da produção fosse destinado a programas de prevenção da toxicodependência.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA DA COMARCA DE COIMBRA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL
R. da Sofia, 175 - 2º, 3º e 4º - 3000-391 COIMBRA - Telef. 239852260 – Fax. 239852299
email: coimbra.diap@tribunais.org.pt

apreendidos em processos ainda pendentes desde que e enquanto esta informação não possa ser publicitada);

3. Estabelecimento de protocolos entre todos os actores locais/associações relevantes para facilitar a reutilização efetiva dos activos (por exemplo, as refeições a preço reduzido em restaurantes confiscados durante eventos públicos);
4. Promoção da venda de ativos apreendidos depreciáveis ou não facilmente reutilizáveis ou vendáveis;
5. Promoção de sinergias entre empresas confiscadas de forma a mantê-las em funcionamento e evitar os custos sociais decorrentes da imobilização (despedimentos em massa);
6. Conção de formulários disponíveis na Internet para facilitar a reutilização social, acompanhados de orientações claras sobre o seu preenchimento, bem como indicação da lista de documentos a serem incluídos;
7. Disponibilização na Internet da lista de projetos de reutilização sociais premiados;
8. Divulgação em todo o território de formulários e procedimentos standardizados adotados bem como aos critérios de adjudicação dos bens apreendidos e confiscados, para garantir a transparência e a prestação de contas (*accountability*);
9. Produção de estatísticas regulares sobre a reutilização social para garantir a transparência e a prestação de contas (*accountability*);
10. Estabelecimento de mecanismos regulares de monitorização (pelo menos trimestralmente) após a alocação dos activos (bens e/ou receitas), com previsão de sanções em caso de abuso;
11. Promoção de cooperação interagências (v.g. no âmbito da administração pública), para assegurar uma ampla cobertura de mecanismos de reutilização sociais;
12. Estabelecimento de comissões independentes para evitar a influência política na identificação de prioridades na alocação ou adjudicação de ativos confiscados;
13. Concessão de apoio aos beneficiários na implementação dos projetos, nomeadamente em matéria de gestão, finanças, administração e formação;
14. Promoção do desenvolvimento de redes de ONGs (também a nível da UE) e seu envolvimento com a reutilização social, bem como de parcerias a nível local entre todos os intervenientes públicos e privados envolvidos na reutilização social, de modo a vincular as atividades ao território;



MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA DA COMARCA DE COIMBRA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGAÇÃO E ACÇÃO PENAL
R. da Sofia, 175 - 2º, 3º e 4º - 3000-391 COIMBRA - Telef. 239852260 – Fax. 239852299
email: coimbra.diap@tribunais.org.pt

15. Especialmente em relação a empresas confiscadas, conceção de uma lista clara de pré-requisitos que as candidaturas devam cumprir de modo a garantir a continuidade da atividade empresarial e os níveis profissionais (por exemplo, exigir determinada capacidade técnica no sector em que a empresa desenvolve a atividade, contratação de trabalhadores de determinada condição ou situação, devolução de uma percentagem dos lucros para fins sociais, obrigação de não alienação durante um período de tempo mínimo, etc);
16. Estabelecimento de mecanismos de compensação em caso de absolvição;
17. Promoção e publicitação amplas do trabalho realizado (*lessons learned*).

Estas propostas serão apresentadas em evento a ter lugar amanhã, dia 9 de outubro, em Bruxelas.

Coimbra, 08/10/2014

(José Luis F. Trindade)