

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»^{*}

Sandra Oliveira e Silva

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto
Membro-fundador do CJS e Investigadora do CIJE
<https://orcid.org/0000-0001-6215-6607>

SUMÁRIO

- I. Introdução. O confisco como estratégia político-criminal contra o lucro ilícito
- II. O confisco na União Europeia. Entre o fracasso da harmonização e a promessa do reconhecimento mútuo
- III. O âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2018/1805. O que são «processos em matéria penal»?
- IV. Um salto em frente no reconhecimento mútuo ou uma inovação perigosa para os direitos fundamentais?
- V. Fechando o círculo: as salvaguardas processuais mínimas e a tutela de direitos fundamentais
- IV. Observações conclusivas
- Bibliografia

* A expressão dá título ao artigo de MEYER, 2020, pp. 140-170.

I. Introdução. O confisco como estratégia político-criminal contra o lucro ilícito

1. O confisco do «dinheiro sujo» que as atividades criminais propiciam converteu-se no elemento-chave da agenda política internacional das últimas três décadas. São prova disso as múltiplas convenções internacionais que impõem aos Estados a previsão de medidas de congelamento e perda de bens como dimensão estratégica da luta contra fenómenos criminais particularmente insidiosos: o tráfico de drogas e outras formas de crime organizado, a corrupção, o financiamento do terrorismo. E são-no igualmente os estudos científicos e análises doutrinárias que foram proliferando sobre a matéria, formando um caudal imparável de artigos, obras coletivas e monografias que nenhum jurista, por mais empenhado e diligente, conseguirá hoje abarcar em toda a sua extensão.

As razões para esta predileção são fáceis de explicar. Conhecidos os proventos económicos fabulosos gerados por certas formas de criminalidade, rapidamente se generalizou a convicção de que a forma mais eficaz de prevenção passa pela eliminação do incentivo económico ao crime, privando-se os criminosos do móbil das suas condutas: o lucro¹. A intuição genérica sobre a eficácia preventiva do confisco é à primeira vista bem fundada, mas não está suportada em dados empíricos sólidos. Como sucede em geral a respeito da eficácia preventiva das penas, não há estudos que estabeleçam uma relação segura entre confisco e *deterrence*². Pode bem suceder que o *slogan* em que se inspira esta nova orientação político-criminal, «*hit them where it hurts the most*», seja apenas isso mesmo: um insuportável lugar-comum³.

2. Seja como for, a identificação dos fluxos do dinheiro, o congelamento de ativos financeiros ou outros bens e o seu confisco final dependem da criação de mecanismos processuais que agilizem a cooperação judiciária entre os Estados. A necessidade de articulação supranacional é mais evidente nas situações de criminalidade transnacional ou plurilocalizada. Quando o crime estabelece uma conexão relevante com mais do que um ordenamento jurídico, é quase inevitável que várias instâncias estatais sejam chamadas a colaborar nas tarefas de perseguição penal – seja na entrega de suspeitos, seja na inquirição de testemunhas ou na recolha de outras provas. Mas ainda que a infração não tenha em si mesma dimensão transfronteiriça, a ocultação dos seus proventos, sobretudo se forem avultados, raramente se contém nas fronteiras dos Estados.

1 Em síntese sobre esta tendência político-criminal, cf. CORREIA, 2019, pp. 183-184.

2 CAEIRO, 2018, 21.

3 Com uma visão crítica, cf. NELEN, 2004, p. 517.

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

O reforço dos mecanismos de cooperação judiciária tornou-se, assim, um imperativo da globalização.

No âmbito jurídico-político da União Europeia, as descritas considerações (e preocupações) assumem amplificada ressonância. A articulação das várias instâncias nacionais na resposta ao crime é condição do espaço de liberdade, segurança e justiça *sem fronteiras internas* que os Tratados prometem aos cidadãos (art. 3.º, n.º 2, do TUE). Para que essa promessa se cumpra, à liberdade de circulação de bens, pessoas, serviços e capitais deve necessariamente corresponder uma cooperação judiciária mais ágil e eficiente (também) em matéria penal.

Normalmente, a harmonização *precede* o reconhecimento mútuo. O Regulamento (UE) 2018/1805 representa uma nova estratégia na promoção da eficácia da recuperação de ativos: pretende-se alcançar a harmonização *através* do reconhecimento mútuo. O presente artigo pretende lançar luz sobre alguns dos aspetos mais problemáticos do Regulamento, quer do ponto de vista da eficácia dos procedimentos instituídos, quer sobretudo no plano da tutela dos direitos das pessoas afetadas. Para o efeito, são passados em revista os momentos essenciais da evolução do direito da União em matéria de confisco. É, depois, discutido o âmbito material de operatividade do Regulamento e, por fim, são identificadas as principais dificuldades que a sua aplicação pode convocar do ponto de vista do respeito pelos direitos fundamentais.

II. O confisco na União Europeia. Entre o fracasso da harmonização e a promessa do reconhecimento mútuo

1. Como se sabe, o desenvolvimento do direito penal europeu assenta em duas linhas complementares de intervenção: a harmonização legislativa e o reconhecimento mútuo⁴.

O reconhecimento mútuo, que o Conselho de Tampere elevou a pedra angular da cooperação judiciária em matéria penal, caracteriza-se «pela prevalência dos interesses da parte ativa e consequente limitação da parte passiva de recusar a cooperação»⁵. Os Estados-membros devem executar as decisões proferidas no seio da União de forma quase automática, sem dependência dos tradicionais procedimentos de validação prévia (*exequatur*), como se proviessem das suas próprias instituições judiciárias.

4 Sobre o papel destes mecanismos, cf. PALMA, 2014, pp. 11 ss., e RODRIGUES (A.), 2008, pp. 72 s. e 111 s.

5 CAEIRO, 2018, p. 24.

Mas para que tudo isto aconteça sem sobressaltos, é preciso que os Estados confiem nos sistemas de justiça uns dos outros. A confiança recíproca é a premissa fundamental, autêntica condição de possibilidade, de um modelo de cooperação judiciária assente no reconhecimento mútuo⁶. E apesar de o conceito ter uma dimensão normativa (os Estados confiam porque devem confiar), importa que encontre algum reforço cognitivo na realidade empírica ou, pelo menos, que não seja contrariado pelas evidências dessa mesma realidade (os Estados confiam porque os seus ordenamentos se assemelham no plano das incriminações, das sanções, dos procedimentos e das garantias)⁷. A natural proximidade dos sistemas jurídicos europeus ou, onde ela não exista, a sua progressiva e imposta harmonização são penhor de uma cooperação judiciária efetiva. Em suma, e dizendo-o de forma simples, *a harmonização é instrumento facilitador da cooperação judiciária* – sem prejuízo de lhe estarem associados fins próprios, como a expressão de um programa comum de tutela de certos bens jurídicos (harmonização de incriminações e de penas) ou o estabelecimento de um estalão autónomo de tutela de direitos fundamentais (harmonização em matéria de direitos de defesa)⁸.

2. Ciente disso mesmo, o legislador europeu procurou, antes de mais, aproximar os diversos ordenamentos jurídicos e maximizar as possibilidades de recuperação de ativos criminosos estabelecendo regras mínimas comuns em matéria de congelamento e confisco – foi esse o escopo da Ação Comum 98/699/JAI, da Decisão-Quadro 2001/500/JAI, da Decisão-Quadro 2005/212/JAI e, por fim, da Diretiva 2014/42/EU⁹. Paralelamente, empenhou-se em estimular a cooperação entre as autoridades nacionais impondo o reconhecimento mútuo das decisões em contexto europeu – propósito que se materializou, de forma bicéfala, na Decisão-Quadro 2003/577/JAI (sobre o congelamento de bens e provas) e na Decisão-Quadro 2006/783/JAI (sobre a perda definitiva).

Os relatórios de avaliação de impacte revelam uma imagem vívida do panorama atual e confirmam que os resultados deste esforço estão longe de ser

6 Conselho da União Europeia, *Programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões penais* (JO, C 12/10, de 15.01.2001), Introdução, p. 11, onde se eleva a confiança mútua a verdadeira condição de possibilidade da cooperação judiciária assente no reconhecimento mútuo.

7 Sobre a relação entre reconhecimento mútuo e confiança, cf. RODRIGUES (A.), 2021, pp. 24-34 s.

8 A previsão de regras comuns em matéria de direitos de defesa não pode ser subalternizada como mero pressuposto do reconhecimento mútuo. Embora concorra para o aprofundamento da confiança entre os Estados-membros, a harmonização das garantias processuais assume-se sobretudo como materialização de um «projeto autónomo de tutela dos direitos individuais» não funcionalizado aos interesses da eficácia da repressão da criminalidade ou à promoção das condições para uma efetiva liberdade de circulação (CAEIRO, 2015, p. 10).

9 Com uma síntese desta evolução, cf. CORREIA, 2018, pp. 337-341.

satisfatórios. As dissonâncias normativas atingem neste domínio níveis verdadeiramente alarmantes¹⁰. Não há um modelo comum de perda clássica válido para a generalidade dos Estados, nem foi ainda possível atingir um patamar mínimo de entendimento a respeito das formas mais ousadas de confisco¹¹. Em vez da pretendida aproximação, temos um quadro normativo muito fragmentado e marcado por profundas assimetrias¹². A par das esperadas dissemelhanças entre ordenamentos com tradições jurídicas diversas, que os ímpetus harmonizadores não conseguiram atenuar, emergiram novas incongruências, por vezes dentro dos próprios ordenamentos internos, como subproduto dessas intervenções. Proliferam institutos de matriz diferente, com distintas finalidades político-criminais e natureza dogmática muito diversa. Confisco de bens de terceiros, perda alargada, *misure di prevenzione patrimoniali, non-conviction based confiscation* somam-se, nos direitos continentais, às figuras clássicas da perda de instrumentos, produtos e vantagens e, no sistema anglo-saxónico, às dicotomias *actio in personam / actio in rem*, *civil forfeiture / criminal confiscation*. Com o propósito de edificar modelos normativos comuns, confundem-se taxonomias, conceitos e terminologias, amalgamando-se a propósito do confisco dos «*proceeds of crime*» institutos que estavam antes claramente recortados nos seus pressupostos e finalidades.

3. Para nos atermos apenas à realidade portuguesa, tomemos como exemplo a gradual mutação de sentido da perda dos instrumentos do crime (*instrumenta sceleris*).

Não havia dúvidas na doutrina sobre a sua qualificação como «reação penal análoga a uma medida de segurança»¹³. Não se reagia contra o agente perigoso de um facto ilícito-típico, mas contra a perigosidade do objeto usado no seu cometimento, quer essa perigosidade lhe fosse intrínseca (chaves falsas, revólver, etc.) ou resultasse da sua relação contra o agente (o programa de computador inócuo, que pode tornar-se perigoso nas mãos de um *hacker*).

Mas a última intervenção do legislador operou uma reconversão da natureza dogmática do instituto ao permitir que o confisco dos instrumentos possa ser substituído pela *perda do valor correspondente* (cf. art. 109.º, n.º 3). Porque o perigo dos objetos não se transmite ao valor que os representa, desaparece qualquer fundamento de analogia com as medidas de segurança. E não encontrando a perda fundamento numa ideia de supressão do lucro ilícito (os

10 European Commission, *Commission Staff Working Document, Impact Assessment*, SWD(2016) 468 final, 21.12.2016, pp. 13 s.

11 Com ulteriores referências, cf. MIRANDOLA, 2020, pp. 406-407.

12 LIGETI e SIMONATO, 2019, pp. 1 s.

13 Para esta qualificação, por todos, DIAS, 1993, pp. 627 s.

instrumentos, por definição, preexistem ao crime), esta modalidade de confisco não comunga igualmente da natureza da perda dos produtos e das vantagens do crime, não podendo deixar de ser entendida como uma autêntica «pena acessória, destinada a censurar *especialmente* a utilização criminosa daqueles bens»¹⁴. Com a consequência de que não poderá ser aplicada se o agente for desconhecido, se não for encontrado ou tiver morrido, se a sua culpa não for apurada, etc., ao contrário do que irrefletidamente se proclama no n.º 2 do artigo 109.º

4. É neste contexto de pulverização normativa que se inscreve e se destaca o Regulamento (UE) 2018/1805. A primeira novidade reside na forma jurídica escolhida: o Regulamento¹⁵. Pela primeira vez, a intervenção da União Europeia em questões penais assume a forma de instrumento normativo vinculativo em todos os seus elementos e diretamente aplicável sem necessidade de transposição. A esta opção não é alheio o fracasso dos instrumentos anteriores¹⁶. Pretende-se assim ultrapassar os escolhos de harmonização fracassada e dar um salto em frente no aprofundamento da cooperação judiciária penal. A aproximação entre sistemas normativos opera, desta feita, indiretamente beneficiando «do *efeito de arrastamento* do reconhecimento mútuo sobre as questões substanciais»¹⁷.

Com efeito, o Regulamento omite qualquer esforço ulterior de aproximação dos mecanismos de confisco existentes nos vários ordenamentos e mostra-se bastante lacónico a respeito das garantias das pessoas atingidas pela intromissão, concentrando os seus esforços na regulamentação da tramitação dos pedidos de reconhecimento e execução das decisões. Prazos, formalidades e marcha do procedimento são densamente disciplinados, na suposição, entre o ingénuo e o cínico, de que as tensões, as incongruências e os problemas estão resolvidos a montante.

Capitulando na intenção de alcançar pela via da harmonização o «acorde perfeito» ou, pelo menos, um patamar de entendimento mínimo entre os

14 CAEIRO, 2018, p. 36.

15 Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as intervenções no domínio penal passaram a pautar-se pelo processo legislativo ordinário, tomando a forma de regulamentos e diretivas no caso da cooperação judiciária (arts. 82.º, n.º 1, do TUE), e apenas de diretivas se o que se pretende é a harmonização legislativa (arts. 82.º, n.º 2, e 83.º do TUE).

16 Considerando 11 do Regulamento. Não deverá resultar daqui um precedente já que, como alerta o Considerando 53, «a escolha da forma legislativa de futuros atos da União deverá ser cuidadosamente avaliada numa base casuística, tendo em conta, entre outros fatores, a eficácia do ato legislativo e os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade».

17 RODRIGUES (A.), 2021, p. 37. Em geral, sobre a capacidade de irradiação do reconhecimento mútuo para o direito substantivo, «impulsionando a própria harmonização», cf. PALMA, 2014, p. 20.

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

Estados, o legislador europeu mostrou-se disponível para conceder num reconhecimento mútuo assente numa medida sobreótima de «cacofonia»¹⁸. O Conselho de Tampere concluiu que o diferente tratamento das questões não deve obstar a que o Estado de execução considere as decisões como «equivalentes» às das suas próprias instituições judiciais¹⁹. Pois bem, estas ideias são aqui levadas ao paroxismo e o reconhecimento mútuo assume «a sua forma mais pura»: os Estados já não são chamados a reconhecer o diferente, mas o verdadeiramente «desconhecido»²⁰.

III. O âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2018/1805. O que são «processos em matéria penal»?

1. Em consonância com os propósitos da harmonização *indireta* acima mencionados, o Regulamento destaca-se pelo seu âmbito alargado de aplicação. A nova disciplina do reconhecimento mútuo abrange todas as decisões de apreensão e de perda definitiva emitidas «por outro Estado-membro no âmbito de processos em matéria penal» (art. 1.º).

São assim agrupados num mesmo diploma os procedimentos relativos ao reconhecimento mútuo das decisões de congelamento e das subsequentes decisões de confisco, domínios que estavam antes repartidos por instrumentos normativos distintos. Por outro lado, o alcance das normas não está limitado em função da natureza do crime a que respeita o confisco. A decisão a executar pode respeitar aos proventos dos chamados «eurocrimes», os únicos compreendidos no âmbito de operatividade da Diretiva 2014/42/EU²¹. Ou pode ligar-se a infrações penais que não tenham sido alvo de uma tentativa de harmonização. Pode até dar-se o caso de essas condutas não serem sequer crime no Estado de execução. O controlo da dupla incriminação é afastado sempre que a conduta seja punível no Estado de emissão com pena de prisão superior a três anos e se enquadre no elenco do artigo 3.º do Regulamento²².

18 Para TULKENS, 2001, p. 168 (citado por SEIÇA, 2009, p. 962), «a harmonização visa o acorde perfeito, ao passo que o reconhecimento mútuo admite um certo grau de cacofonia».

19 Conclusão 33 (https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm).

20 MEYER, 2020, pp. 140 s

21 A competência da União para aprovar medidas de «pura» harmonização legislativa, quer dizer, regras mínimas comuns não funcionalizadas ao reconhecimento mútuo, está limitada aos «domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça» (art. 83.º, n.º 1, do TUE). Foi essa a base habilitante para a aprovação da Diretiva 2014/42/UE, razão que explica o seu âmbito de aplicação circunscrito (cf. art. 3.º).

22 A menos que o crime determinante do confisco tenha sido praticado no território do Estado de execução e não no do Estado de emissão [cf. art. 8.º, 1, als. d) e e), do Regulamento].

É importante salientar que o Regulamento não circunscreve a sua eficácia a certas espécies ou categorias de confisco, abarcando todas e quaisquer decisões que, com aquela ou diferentes designações, sejam proferidas «*within the framework of proceedings in criminal matters*». Não estão compreendidas apenas as modalidades de perda «harmonizadas» sob a égide da Diretiva 2014/42/UE, mas «também outros tipos de decisões proferidas sem uma condenação definitiva», «mesmo que tais decisões não existam no ordenamento jurídico» do Estado de execução²³. E ao contrário do que sucedia na Decisão-Quadro 2006/783/JAI, a «dupla confiscabilidade» não é condição do reconhecimento²⁴. Quer isto dizer que os Estados não estão obrigados a introduzir no seu direito mecanismos mais ousados de confisco, mas não poderão recusar-se a executar, como se fossem suas, decisões de perda estranhas às tradições ou às normas do seu ordenamento jurídico. Posto, claro está, que tais decisões tenham sido proferidas «no âmbito de processos em matéria penal» (art. 1.º, n.º 1) e não, ao invés, em «processos em matéria civil ou administrativa» (art. 1.º, n.º 3).

2. A compreensão do sentido desta restrição assume importância crucial²⁵. A *civil recovery* inglesa²⁶, a *civil forfeiture* da Irlanda²⁷ e a *confisca di prevenzione* italiana²⁸, situadas a meio-caminho entre o direito penal e o direito civil (nos primeiros casos) ou o direito administrativo (no terceiro), estão abrangidas pelos procedimentos simplificados de cooperação judiciária?²⁹ Estará finalmente aberta a porta para a generalização da *non-conviction based confiscation* no espaço europeu?

Na proposta inicial apresentada pela Comissão Europeia, a fórmula era ligeiramente diferente. Estavam abrangidas apenas as decisões proferidas «no âmbito de processos penais», excluindo-se as decisões de confisco que, embora

23 Considerando 13.

24 A Decisão-Quadro 2006/783/JAI permite aos Estados a recusa de reconhecimento das decisões de confisco relativas a factos que «não constituam uma infração que permita a declaração de perda, nos termos da legislação do Estado de execução» [art. 8.º, n.º 2, al. b)], norma que foi transposta nestes exatos termos pela Lei n.º 88/2009, de 31 de agosto [art. 13.º, n.º 2, al. a)]. Sobre o requisito da «dupla confiscabilidade», cf. MAUGERI, 2017, pp. 240-241.

25 Sobre este ponto, cf. MIRANDOLA, 2019, pp. 409 s., MAUGERI, 2019, pp. 11 s., e RODRIGUES, 2021, pp. 175 s.

26 Para uma caracterização geral da *civil recovery*, cf. SMITH, 2015, pp. 31 s., e BOUCHT, 2017, pp. 73 s.

27 Com uma panorâmica sobre a *civil forfeiture*, cf. BOUCHT, 2017, pp. 82 s., e KING, 2019, pp. 77 s.

28 Sobre esta modalidade especial de confisco, cf. PANZAVOLTA e FLOR, 2015, pp. 111 s., MAZZACUVA, 2019, pp. 101 s., e ALLENA, 2019, pp. 196 s.

29 O Reino Unido notificou da sua decisão de participar na aplicação do Regulamento. A Irlanda e a Dinamarca, pelo contrário, decidiram não se vincular. Aos Estados não vinculados pelo Regulamento, nas relações entre si e com os Estados vinculados, continuaram a aplicar-se as regras das Decisões-Quadro 2003/577/JAI e 2006/783/JAI (Considerandos 52, 55 a 57 do Regulamento).

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

reportadas às vantagens de crimes, fossem proferidas em procedimentos de natureza civil e administrativa³⁰.

Nos processos penais, o confisco pode conviver com a ausência de uma condenação definitiva. São já vários os ordenamentos jurídicos que admitem a perda mesmo que o agente seja desconhecido, não tenha sido encontrado, tenha morrido ou não possa ser julgado por prescrição, ou então por estar doente ou beneficiar de alguma imunidade. Estando em causa processos penais, acredita-se que a decisão proferida – mesmo que não seja acompanhada da condenação criminal do visado pela perda – cumpre elevados padrões de tutela de direitos fundamentais, designadamente o respeito pela presunção de inocência, por *standards* probatórios mais exigentes e pelo elenco de garantias mínimas das Diretivas sobre os direitos de defesa dos acusados e suspeitos³¹. Em contrapartida, os procedimentos civis e administrativos, a que este complexo de garantias não se aplica, ficariam de fora. Seria esse o caso da *confisca di prevenzione* contemplada na Lei Anti-Máfia italiana, uma medida de confisco promovida à margem do processo penal (que pode nem sequer ser iniciado), destinada a privar os membros de organizações criminosas ou outros suspeitos perigosos dos proventos dos seus (supostos) crimes.

Por sugestão da delegação italiana optou-se pela fórmula mais ampla já referida, para que o reconhecimento mútuo pudesse abarcar estes mecanismos. Mais longe do que isto já não se poderia ir, por ser precisamente essa fórmula que traça o limite das competências da União na cooperação judiciária penal (cf. art. 82.º, n.º 1, do TUE).

3. E o que significa afinal esta enigmática expressão?

Como se esclarece nos Considerandos, trata-se de um «conceito autónomo do direito da União» que deve ser entendido tal como «interpretado pelo Tribunal de Justiça»³². A decisão *Baláz* (caso C-60/12), proferida a propósito da Decisão-Quadro 2005/214/JAI sobre o reconhecimento de decisões que apliquem sanções pecuniárias, fornece uma primeira aproximação ao conceito, vinculando-o ao respeito pelas «caraterísticas essenciais do processo penal»,

30 Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de congelamento e de confisco*, COM (2016) 819 final, 21.12.2016, artigo 1.º

31 Diretiva 2010/64/UE, atinente interpretação e tradução; Diretiva 2012/13/UE, relativa ao direito de informação; Diretiva 2013/48/UE, sobre o direito de acesso a advogado; Diretiva (UE) 2016/343, sobre a presunção de inocência e o direito de comparecer em julgamento; Diretiva (UE) 2016/800, relativa a garantias para menores suspeitos ou arguidos; e Diretiva (UE) 2016/1919, referente ao apoio judiciário para suspeitos e arguidos, assim como para as pessoas procuradas em processos de execução de mandados de detenção europeus.

32 Considerando 13.

embora sem reclamar «que o tribunal tenha competências exclusivas em matéria penal»³³. Que não foi intenção do Parlamento e do Conselho limitar a executoriedade transfronteiriça às decisões de perda proferidas por «tribunais com competência penal» resulta do confronto com a Decisão-Quadro 2006/783/JAI, que se servia precisamente dessa formulação no seu artigo 1.º, n.º 1. O afastamento da fórmula traduziu, obviamente, uma mudança de critério. Outro contributo interpretativo pode retirar-se da Diretiva 2011/99/UE, que estende o conceito de decisão europeia de proteção às medidas destinadas a proteger uma pessoa contra a atuação criminosa de outra, mesmo que tenham sido proferidas fora do processo penal³⁴. A própria Comissão, no seu documento de trabalho sobre o confisco sem condenação na União Europeia, aponta o *link* com uma atividade criminosa como critério decisivo para se determinar se o processo é «em matéria penal»³⁵.

Os dados interpretativos disponíveis permitem então concluir que são proferidas em processos em matéria penal as decisões de apreensão e confisco que cumpram duas condições cumulativas. A primeira diz respeito à conexão entre os bens a confiscar e uma infração criminal, ou seja, é preciso que as medidas em causa se dirijam à ablação de proventos de atividades criminosas. Outra condição liga-se à necessidade de serem respeitadas garantias análogas às do processo penal, ou melhor, o *essencial* dessas garantias³⁶. Como se esclarece nos Considerandos, no procedimento de apreensão e confisco deverão ser observadas as «*salvaguardas essenciais* dos processos penais estabelecidos na Carta», bem como as garantias mínimas previstas nas Diretivas sobre os direitos dos arguidos e suspeitos³⁷. Apesar desta imposição, importa notar que o Regulamento não impõe, por esta via, qualquer alargamento do âmbito *subjetivo* de incidência dessas Diretivas³⁸. As garantias nelas inscritas continuam a valer apenas para as pessoas que sejam alvo de suspeitas criminais, ficando, portanto, de fora do seu círculo de tutela os terceiros não suspeitos a quem sejam apreendidos ou confiscados bens. Não opera igualmente qualquer ampliação do alcance *objetivo* dos direitos processuais, que são espoletados somente quando se verifiquem os seus pressupostos – assim, ainda que a pessoa afetada pelo confisco seja o próprio arguido, o direito à tradução que lhe é reconhecido continuará a referir-se apenas às decisões privativas da liberdade,

33 Baláž, C-60/12, 14.11.2013, §§ 35-36.

34 Artigo 2.º, n.º 2, e Considerandos 9 e 10 da Diretiva 2011/99/UE.

35 European Commission, *Commission Staff Working Document: Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union*, SWD (2019)1050 final, 11.04.2019, p. 5.

36 Cf. MIRANDOLA, 2020, p. 413. Em sentido próximo, RODRIGUES, 2021, pp. 182 s.

37 Considerando 18.

38 Em sentido (aparentemente) divergente, cf. SIMÕES, 2019, pp. 69-70.

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

à acusação, à pronúncia, à sentença e aos documentos essenciais ao exercício do direito de defesa e à salvaguarda da equidade do processo³⁹, não sendo seguro que as decisões e os documentos relativos ao confisco se contem no rol de papéis obrigatoriamente traduzíveis⁴⁰.

4. À luz do que fica dito, julgamos que não poderá excluir-se sem mais a *civil recovery* inglesa do âmbito de aplicabilidade do Regulamento (UE) 2018/1805⁴¹. E o inverso também poderá suceder: o confisco preventivo italiano, *prima facie* compreendido na esfera de atuação deste procedimento simplificado, poderá afinal não cumprir os critérios enunciados no artigo 1.º Mais do que a designação ou a qualificação dada pelo direito interno – com a qual o legislador europeu não se quis comprometer –, importa aferir se foram em concreto observadas na tramitação as salvaguardas mínimas a que estão adstritos os processos penais⁴². As normas sobre o reconhecimento, pela perspectiva de uma eficácia territorial alargada do confisco, podem até constituir um estímulo a um reforço das garantias nos procedimentos *in rem*, contribuindo para uma aproximação entre os vários institutos e para a superação da velha fratura entre tradições jurídicas, agora pela via das garantias de defesa.

Claro que a dilatação do alcance do reconhecimento mútuo não vem sem consequências iatrogénicas. A par de alguma incerteza, assaz inconveniente em domínios que envolvem mecanismos ablativos e bolem com as garantias das pessoas, o sistema coloca um peso excessivo sobre as autoridades de execução, «obrigando-as» a controlar o cumprimento dos cânones mínimos de tutela nas decisões de perda proferidas por outros Estados⁴³. Ponto em que se suscita uma ulterior questão: a mais de inconveniente, não será esse controlo também virtualmente impossível?

39 Artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2010/64/UE.

40 Chamando a atenção para o alcance limitado das Diretivas e ilustrando a crítica com outros exemplos, Cf. BRANDÃO, 2020, pp. 221-224.

41 Assim, MIRANDOLA, 2019, p. 414, e RODRIGUES, 2021, pp. 186-187. Contra, RODRIGUES (A.), 2021, p. 45, CORREIA, 2019, p. 194, e SIMÕES, 2019, p. 72.

42 Cf. MIRANDOLA, 2020, p. 414.

43 MEYER, 2020, p. 167.

IV. Um salto em frente no reconhecimento mútuo ou uma inovação perigosa para os direitos fundamentais?

1. É verdade que o Regulamento introduz um específico fundamento de recusa alicerçado no respeito pelas garantias de defesa⁴⁴. Não se trata, porém, de uma cláusula geral de respeito pelos direitos fundamentais, como na Diretiva sobre a decisão europeia de investigação⁴⁵, mas de um motivo de recusa formulado em termos bastantes restritivos. A não execução só é legítima «em situações excepcionais, se houver motivos substanciais para crer, com base em elementos de prova objetivos e específicos, que a execução da decisão de apreensão iria, nas circunstâncias específicas do caso, implicar uma violação manifesta de um direito fundamental relevante tal como estabelecido na Carta, em especial o direito a um recurso efetivo, o direito a um julgamento equitativo ou o direito de defesa» [arts. 8.º, n.º 1, al. f), e 19.º, n.º 1, al. h)]⁴⁶.

O empenho em estreitar os termos do fundamento de recusa e impedir que um «excesso de garantias» emperre a engrenagem do reconhecimento mútuo conduziu o legislador europeu a redundâncias verdadeiramente desconcertantes. Não bastam a *excepcionalidade* da situação e a *especificidade* das circunstâncias do caso; é ainda necessário que a violação se prefigure *ostensiva*, que o direito atingido tenha um particular estalão e que a convicção da autoridade de execução sobre a probabilidade desse atentado se apoie em motivos *substanciais* e provas, também elas, *específicas* e *objetivas*.

As tautologias restritivas do articulado não deverão refletir-se numa maior austeridade ou agressividade dos procedimentos, nem numa diminuição *real* dos níveis de proteção dos direitos atingidos⁴⁷. Isto porque a jurisprudência firmada pelo TJUE nos reenvios prejudiciais *Aranyosi e Căldăraru* (caso C-404/15) e *LM* (caso C-216/18) aponta já no sentido de uma interpretação restritiva da «cláusula de salvaguarda dos direitos fundamentais». No primeiro destes casos, em que estava em causa o risco real de tratamento desumano ou degradante nas precárias prisões húngaras, o Tribunal entendeu que a constatação desse risco não poderia «conduzir, enquanto tal, à recusa da execução de um mandado de detenção europeu», sem que «a autoridade judiciária de execução

44 Com uma panorâmica sobre os fundamentos de recusa no Regulamento (UE) 2018/1805, cf. MONTE, 2021, pp. 125 s.

45 Cf. artigo 11.º, n.º 1, al. f), da Diretiva 2014/41/UE («Sem prejuízo do artigo 1.º, n.º 4, o reconhecimento ou a execução de uma DEI podem ser recusados no Estado de execução se: (...) houver motivos substanciais para crer que a execução da medida de investigação indicada na DEI será incompatível com as obrigações do Estado de execução nos termos do artigo 6.º do TUE e da Carta»), e artigo 22.º, n.º 1, al. g), da Lei n.º 88/2017, de 21 de agosto (que a transpôs).

46 Cf., também, o Considerando 34.

47 Com esta conclusão, cf. MIRANDOLA, 2020, p. 416.

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

aprecie, de maneira concreta e precisa, se existem motivos sérios e comprovados para considerar que a pessoa em causa correrá esse risco em razão das condições de detenção que se prevê aplicar-lhe no Estado-membro de emissão»⁴⁸. A conclusão similar chegou o TJUE no caso *LM*, em que estava em causa a invocação das falhas sistémicas ou generalizadas na independência dos tribunais na Polónia. Também aí se entendeu que a entrega do detido só poderá ser recusada «em circunstâncias excecionais», se a autoridade de execução concluir, «no termo de uma apreciação concreta e precisa do caso, que existem motivos sérios e comprovados para acreditar que a pessoa contra quem foi dirigido esse mandado de detenção europeu correrá (...) um risco real de violação do seu direito fundamental a um tribunal independente e, portanto, do conteúdo essencial do seu direito fundamental a um processo equitativo»⁴⁹. A formulação cristalizada agora em letra de forma no Regulamento não é mais restritiva do que o «critério do risco do sério» do TJUE⁵⁰ e, ainda que o seja, deve obviamente ser objeto de uma interpretação conforme aos direitos fundamentais e ao espírito da Carta⁵¹.

Não obstante redigida em termos muito limitativos e circunscritos, a norma em análise deixa aos Estados espaço margem para dúvidas e dificuldades interpretativas. É mais clara a manifestação concretizadora desta cláusula que encontramos na alínea g) do n.º 1 do artigo 19.º A evidência de que o visado foi julgado à revelia pelo crime determinante da perda constitui autónomo fundamento de recusa, a menos que seja assegurado o direito a *retrial* ou existam inequívocas garantias de conhecimento pessoal da data e local do julgamento e da possibilidade de ser determinado o confisco. Este é um domínio que nos interessa particularmente pelas insuficiências e fragilidades do sistema português de julgamento na ausência no confronto com os *standards* do direito europeu, em particular os impostos pela Diretiva (UE) 2016/343⁵².

2. À exceção do julgamento à revelia sem garantias de conhecimento pessoal ou direito a *retrial*, que o Estado pode facilmente verificar em face do teor da certidão de perda e de acordo com o que nela se atestar [art. 19.º, n.º 1, al. g)], a fiscalização do respeito pelo núcleo essencial dos direitos fundamentais está na prática fortemente condicionada.

48 *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15, 05.04.2016, §§ 91-92 (cf., também § 104).

49 *LM*, C-216/18, 25.07.2018, § 73 (cf., também § 79).

50 Contra, cf. HÜTTEMANN, 2019, pp. 248, 255.

51 C. MEYER, 2020, p. 169. Não nos parece fundado o receio de que a possibilidade de recusa com este fundamento possa despertar «o perigoso vírus da desconfiança» e colocar «em risco a criação de um verdadeiro espaço judiciário europeu», como vaticina CORREIA, 2019, p. 192.

52 Sobre essas fragilidades, cf. CHURRO, 2020, *passim*.

Com efeito, as decisões de apreensão ou de perda são transmitidas ao Estado de execução por meio de uma certidão normalizada, quer dizer, um formulário que a autoridade de emissão preencherá com os dados relevantes, certificando «a veracidade e exatidão do seu conteúdo» (arts. 6.º, n.º 1, e 17.º, n.º 1). Não é obrigatória a remessa da decisão original ou de uma sua cópia autenticada, a menos que o Estado a quem o pedido é dirigido tenha previamente apresentado uma declaração de que conste essa exigência (arts. 4.º, n.º 2, e 14.º, n.º 2). E ainda que o tenha feito, apenas o formulário normalizado, e já não a decisão, será traduzido para a língua do Estado de execução ou outra que este aceite (arts. 4.º, n.º 2, 6.º, n.º 2, 14.º, n.º 2, e 17.º, n.º 2). Parece-nos, assim, de duvidosa exequibilidade o controlo preventivo da manifesta violação de direitos fundamentais⁵³. Se a autoridade de execução não tem sequer acesso a uma versão traduzida do texto da decisão, onde encontrará os motivos substanciais para concluir que foi omitida uma salvaguarda procedimental essencial? E onde as provas específicas e objetivas dessa hipotética violação?

As dificuldades adensam-se se tivermos em mente que a execução da ordem de confisco não é antecedida de um momento de contraditório. As vias de recurso a que alude o artigo 33.º operam a jusante, «após a execução de uma decisão de apreensão, ou na sequência da decisão de reconhecer e executar uma decisão de perda» (art. 32.º, n.º 1). Poderá, assim, dar-se o caso de ser preciso que uma ofensa grave de direitos fundamentais se aprofunde ou consumme para se concluir – em sede de reclamação, oposição, recurso, etc. – que a execução não deveria sequer ter tido lugar.

Claro que sobra sempre a possibilidade de a autoridade de execução, havendo motivo para dúvidas sobre a observância de garantias mínimas e a lisura do procedimento, se consultar com a autoridade de emissão, pedindo-lhe informações e elementos adicionais (arts. 8.º, n.º 2, e 19.º, n.º 2). Não parece é que uma avaliação escrupulosa do respeito pelos direitos fundamentais possa fazer-se com efetividade e utilidade num procedimento conduzidos sob o signo da urgência e com prazos tão apertados (cf. arts. 8.º, n.º 3, 9.º, 19.º, n.º 3, e 20.º).

3. A efetividade do controlo na direção da tutela dos direitos fundamentais sofre ainda um último revés, que se prende com a natureza facultativa dos motivos de recusa. A autoridade de execução «só pode decidir não reconhecer» as ordens de apreensão e perda nas hipóteses taxativamente indicadas nos artigos 8.º e 19.º É-lhe vedado recusar a cooperação transfronteiriça por outros motivos, mas em contrapartida não lhe é imposto que recuse essa cooperação se alguma das circunstâncias tipificadas se verificar.

53 Concordamos, neste ponto, com SIMÕES, 2019, p. 71.

É, portanto, na esfera de atuação do Estado de emissão que deve operar-se em primeira linha a fiscalização do respeito pelos direitos fundamentais, em harmonia, de resto, com a «repartição de tarefas característica da cooperação internacional – emissão vs reconhecimento e execução»⁵⁴. A repartição dos papéis na impugnação de uma decisão de apreensão ou confisco reflete esta lógica bifurcada. A impugnação da própria decisão de reconhecimento e a reação contra os atos ablativos que se lhe seguem é deduzida no Estado de execução, mas a discussão dos «motivos de fundo» subjacentes à emissão da decisão de congelamento ou confisco tem a sua sede própria no Estado de emissão (art. 33.º, n.os 1 e 2). E embora nada se diga a esse respeito, é também perante o Estado de emissão que devem ser sindicadas eventuais falhas processuais grosseiras⁵⁵. A pessoa afetada não pode fiar-se na fiscalização que o Estado de execução possa empreender. Não podemos escamotear que os motivos de recusa são facultativos, nem ignorar a natureza de cláusula excepcional de salvaguarda dos artigos 8.º, n.º 1, al. f), e 19.º, n.º 1, al. h), do Regulamento.

É precisamente do lado dos procedimentos no Estado de emissão que as garantias parecem estar um pouco desguarnecidas. Com efeito, o Regulamento «é omissivo em relação a dados essenciais para o exercício do direito de defesa junto do Estado de emissão»⁵⁶. É ambíguo no que toca à notificação da decisão de apreensão ou confisco à pessoa afetada; não impõe um dever de comunicação dos *legal remedies* de que essa pessoa pode lançar mão; e não esclarece sobre o termo inicial do prazo de impugnação no Estado de emissão. Tudo isto, diz BRANDÃO (2021, p. 221), potencia «a desorientação» onde «mais se faz sentir necessidade de certeza»⁵⁷.

Embora o diagnóstico nos pareça essencialmente correto, importa sublinhar que as dificuldades recenseadas não se prendem com a eficácia extra-territorial das decisões de confisco, mas antes com a presença de elementos transfronteiriços no caso. Se um tribunal búlgaro determinar o confisco de um camião, pertencente a uma empresa alemã, que circule no seu território com mercadoria contrabandeada (sem que aquela empresa o saiba), nenhuma necessidade haverá de suscitar a cooperação internacional⁵⁸. Porém, os desafios

54 RAMOS, 2018, p. 120.

55 MEYER, 2020, p. 168.

56 BRANDÃO, 2021, p. 219.

57 Para ilustrar, o autor refere o exemplo de um cidadão português que veja a sua casa, sita em Portugal, apreendida por um tribunal da Letónia, por se tratar de um imóvel que antes pertencia a um fundo de investimento, usado como veículo para o branqueamento de proventos criminosos. A reação contra os motivos de fundo ter-se-á de fazer na Letónia, colocando este terceiro perante momentosas dificuldades: perante quem, de que forma e em que prazo deverá reagir? São questões a que o Regulamento não dá (e, em nossa opinião, não teria de dar) resposta.

58 Os factos referidos em texto são uma adaptação dos descritos no caso OM, C-393/19, 14.01.2021.

e as contrariedades que a proprietária dos bens terá de enfrentar na defesa dos seus direitos – óbices linguísticos, dúvida sobre meios de reação e prazos, etc. – são exatamente os mesmos que se suscitariam se o camião tivesse, ao invés, «regressado» à Alemanha e se pretendesse executar aí a decisão proferida pelas autoridades búlgaras ao abrigo do Regulamento (UE) 2018/1805. Colocar-se-iam as mesmas dúvidas e levantar-se-iam os mesmos embaraços. Nem mais, nem menos.

Parece-nos óbvia a necessidade de disposições específicas que tomem em conta a presença de eventuais ingredientes de transnacionalidade em decisões de apreensão ou confisco. Simplesmente essas regras devem constar *aliunde*, em diplomas que possam aplicar-se também a processos internos com elementos transnacionais e não num regulamento com eficácia circunscrita à cooperação judiciária e ao reconhecimento mútuo. Embora sejam seguramente insuficientes, já existem algumas prescrições harmonizadoras em matéria de garantias. Estão previstas no artigo 8.º da Diretiva 2014/42/EU.

V. Fechando o círculo: as salvaguardas processuais mínimas e a tutela de direitos fundamentais

1. Para além de proclamar em geral o respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios enunciados na Carta, a Diretiva 2014/42/UE cuida de assegurar às pessoas afetadas pelas medidas de apreensão e confisco nela previstas um elenco mínimo de salvaguardas processuais. É preciso, prescreve o n.º 1 do artigo 8.º da Diretiva, que os visados por estas medidas ablativas «tenham acesso a vias de recurso efetivas e a um julgamento equitativo, para defender os seus direitos»⁵⁹.

1.1. A expressão «vias de recurso», que podemos ler na versão portuguesa da Diretiva, tem obviamente o mesmo significado que «*legal remedies*», da versão anglófona. Vias de recurso são, portanto, todos os mecanismos processuais ao dispor das pessoas afetadas para atacar um ato violador dos seus direitos, compreendendo quer o recurso propriamente dito, quer também eventuais oposições, reclamações, arguições de invalidade, etc.⁶⁰ Ponto é que essas vias de reação possam dizer-se «efetivas» em ordem à defesa do direito violado. Um recurso em sentido estrito pode não ser um remédio efetivo, se a pessoa afetada por uma decisão de confisco num processo em que não interveio não

No caso real, a empresa era turca, o que excluiria a aplicação do Regulamento.

59 Sobre estas salvaguardas, cf. MAUGERI, 2015, pp. 329 ss.

60 RAMOS, 2018, p. 116.

puder, por exemplo, apresentar a sua versão pessoal dos factos perante um juiz ou produzir provas de que adquiriu os bens de boa-fé (exibindo documentos, ouvindo testemunhas, etc.).

Entre os remédios jurídicos que devem ser disponibilizados à pessoa afetada, a Diretiva contempla especificamente a possibilidade de impugnação perante um tribunal das decisões de congelamento e de perda. As primeiras, se não provierem de uma autoridade judiciária, poderão ter de «ser submetida[s] primeiro a uma autoridade judiciária para validação ou revisão, antes de poder[em] ser impugnada[s] em tribunal» (art. 8.º, n.º 4, da Diretiva). A validação prévia por uma autoridade judiciária será obrigatória se houver que mobilizar os procedimentos de reconhecimento mútuo previstos no Regulamento (UE) 2018/1805 [cf. art. 2.º, n.º 8, al. a), ii)]⁶¹. Esta é uma norma que poderá ter aplicação entre nós. Isto porque o Código admite a realização de apreensões pelos órgãos de polícia criminal, em situações urgentes, de «fundado receio de desaparecimento, destruição, danificação, inutilização, ocultação ou transferência» de bens suscetíveis de serem declarados perdidos a favor do Estado (art. 179.º, n.º 5, do CPP). As apreensões feitas nestes termos estão, como se sabe, sujeitas a validação por autoridade judiciária no prazo de 72 horas (art. 179.º, n.º 6, do CPP). E esta cautela é o bastante para assegurar a compatibilidade das normas com os instrumentos europeus, que não reclamam uma estrita intervenção judicial. Nada disto elude, obviamente, as dúvidas fundadas que se suscitam sobre a constitucionalidade das normas, nem tão-pouco as críticas sobre a adequação material e sistemática das opções do legislador ordinário⁶².

A Diretiva contempla igualmente a posição das pessoas afetadas que não sejam arguidos, a quem se reconhece o «direito a invocar o seu título de propriedade ou outros direitos reais» (art. 8.º, n.º 9, da Diretiva)⁶³. Embora o articulado não seja inequívoco, dele se retira que aos terceiros devem ser assegurados os meios necessários para defenderem, em contraditório, esses

61 Eis o que dispõe a norma citada (na parte que nos interessa): «Além disso, antes de ser transmitida à autoridade de execução, a decisão de apreensão é validada por um juiz, tribunal ou magistrado do Ministério Público no Estado de emissão, após análise da sua conformidade com as condições de emissão de uma decisão de apreensão nos termos do presente regulamento.»

62 Com estas dúvidas e críticas, cf. ANDRADE e ANTUNES (2017), pp. 360 s., CORREIA, 2015, pp. 505 s., e PAIS, 2019, pp. 202 s. Podemos sintetizá-las em breves linhas. O legislador condensa sob a mesma designação institutos que têm afinal natureza e finalidade distintas: a apreensão destinada a conservar provas e a apreensão dos bens que possam ser declarados perdidos a favor do Estado. Cada uma delas assume, também, um diferente «lastro de danosidade». A apreensão instrumental da perda não pode, como a apreensão probatória, ser entendida como um simples limite imanente do direito de propriedade e, nesse sentido, será um ato da competência reservada do juiz (art. 32.º, n.º 4, da CRP). Uma exigência que é, de resto, congruente com o princípio da estrita judicialidade dos regimes «concorrentes» do arresto preventivo em ordem à perda dos instrumentos, produtos ou vantagens do crime (art. 228.º do CPP) e do arresto prévio à perda alargada (art. 10.º, n.º 3, da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro).

63 Sobre os direitos dos terceiros nos procedimentos de confisco, cf. BLANCO CORDERO, 2019, p. 153.

direitos. A confirmação desta ideia encontra-se facilmente nos Considerandos, onde se autonomiza, entre outras salvaguardas essenciais, «o direito de ser ouvido que assiste a terceiros que aleguem ser proprietários dos bens ou titulares de outros *property rights* (“direitos reais” ou “*ius in re*”))»⁶⁴. E está em linha com a jurisprudência do TEDH, para quem as garantias devem predicar-se de «reais e efetivas» e não podem reduzir-se a meras proclamações «ocas ou ilusórias»⁶⁵. Práticas como as que as autoridades búlgaras adotavam, de negar aos terceiros proprietários dos bens o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, contrariam o sentido de garantia do direito de «acesso a vias de recurso efetivas», ínsito ao n.º 1 do artigo 8.º da Diretiva. Foi o que entendeu o TJUE no já mencionado caso *OM*, reportando-se a factos ocorridos no âmbito de vigência da Decisão-Quadro 2005/212/JAI: «o direito a um recurso efetivo significa que um terceiro cujo bem seja objeto de uma medida de perda deve poder contestar a legalidade dessa medida para recuperar esse bem quando a perda não se justifique»⁶⁶. A sede o terceiro proprietário poderá impugnar as medidas é irrelevante, não havendo óbice a que a via de impugnação prevista pelo Estado-membro seja de natureza estritamente civil, «desde que as normas processuais dessa via de recurso não tornem excessivamente difícil o exercício do seu direito de propriedade» – como defendeu o Advogado-Geral, nas Conclusões que apresentou nos casos C-845/19, DR, C-863/19, TS⁶⁷.

Entre nós, a transposição da Diretiva importou a autonomização de um novo participante processual, o *terceiro proprietário dos instrumentos, produtos ou vantagens*, a quem é «garantido o exercício do contraditório e a prestação de declarações, (...) a solicitação do próprio terceiro, do Ministério Público, do defensor ou dos advogados do assistente ou das partes civis» (art. 347.º-A, do CPP). A este terceiro devem ser dadas possibilidades efetivas de contrariar quaisquer provas indiciadoras de que concorreu, de forma censurável, para a

64 Considerando 33 da Diretiva.

65 Fórmulas recorrentes na jurisprudência do TEDH, desde *Airey c. Irlanda*, 6289/73, 09.10.1979, § 24.

66 *OM*, C-393/19, 14.01.2021, § 63. Por esse motivo, entendeu o tribunal que: «O artigo 4.º da Decisão-Quadro 2005/212, lido à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que, no âmbito de um processo penal, permite a declaração de perda de um bem pertencente a uma pessoa diferente da que praticou a infração penal, sem que a primeira pessoa disponha de uma via de recurso efetiva.»

67 Conclui o Advogado-Geral: «O artigo 8.º da Diretiva 2014/42, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional (...) que permite a perda a favor do Estado de um bem que se alega pertencer a uma pessoa diferente do autor da infração penal, mesmo que esse terceiro não tenha o direito de se constituir como parte no processo de perda, quando este disponha de uma via de recurso de direito interno, perante o órgão jurisdicional civil, que lhe conferira a possibilidade de recuperar o bem objeto de perda, desde que as normas processuais dessa via de recurso não tornem excessivamente difícil o exercício do seu direito de propriedade».

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

utilização ou produção desses bens; ou retirou benefícios do facto ilícito; ou adquiriu os bens após a prática do facto, conhecendo ou devendo conhecer, a sua origem criminosa; ou os recebeu para evitar a perda, tendo disso conhecimento – são estes, como se sabe, os pressupostos do decretamento da perda de bens de terceiros (cf. art. 111.º, n.º 3, do CP). À norma deve ser dado um sentido mais amplo, imposto pelo cânone da interpretação conforme aos direitos fundamentais, de modo a incluir no seu âmbito também os terceiros *titulares de outros direitos reais* (usufruto, penhor, hipoteca)⁶⁸.

Pressuposto essencial da efetividade do mecanismo de impugnação será o conhecimento atempado e completo da decisão a que se pretende reagir. As decisões de perda devem, por isso, ser fundamentadas e comunicadas à pessoa em causa, em ordem a que possa, querendo, «impugnar em tribunal essa decisão» (art. 8.º, n.º 6, da Diretiva). Já a apreensão, que pode ser determinada *inaudita altera parte* sob pena de se diluir o seu efeito útil, deverá ser dada a conhecer à pessoa afetada «o mais depressa possível após a execução», salvo se o adiamento da notificação for necessário para não comprometer a eficácia da investigação criminal. Também aqui a comunicação deve incluir, «pelo menos em forma resumida», uma menção ao fundamento ou fundamentos da decisão (art. 8.º, n.º 2, da Diretiva).

A situação é idêntica num cenário de cooperação judiciária. A notificação do confisco segue-se de imediato à decisão e antecederá, em regra, a remessa dela ao Estado de execução; a comunicação da apreensão far-se-á depois de execução da decisão⁶⁹. Não devemos é confundir a notificação do ato executivo, que incumbe à autoridade de execução (art. 32.º, n.º 1, do Regulamento), com a notificação da decisão de congelamento ou de confisco, que deve ser feita pela autoridade de emissão (art. 8.º, n.º 2, da Diretiva)⁷⁰. *Uma não exclui a outra*. A autoridade de execução pode nem sequer ter acesso ao original da decisão exequenda ou a uma cópia autenticada dela (como vimos). E essa será uma razão mais para concluir que o Estado de emissão não está em caso algum dispensado de dar a conhecer às pessoas afetadas o teor da decisão

68 Cf. BUCHO, 2018, p. 229.

69 A comunicação da decisão de confisco e o esgotamento dos *legal remedies* internos precederão, em regra, a execução. Não é comum que, nestas matérias, os recursos tenham efeito meramente devolutivo e as decisões de confisco se tornem executórias antes do trânsito em julgado da decisão. Em contrapartida, o congelamento dos bens deve tornar-se efetivo antes de ser dada a conhecer ao visado a decisão que o determina.

70 A formulação da norma na versão portuguesa, de tão macarrônica, torna ambíguo o seu sentido. É ligeiramente mais clara a redação em inglês, que se transcreve na parte relevante: «(...) following the execution of a freezing order (...), the executing authority shall inform (...) the affected persons (...) of such execution (...) without delay». A autoridade de execução notifica apenas a realização dos atos materiais de apreensão; à autoridade de emissão compete notificar depois a própria decisão exequenda e os seus fundamentos.

proferida e respetivos fundamentos, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Diretiva. Não está prevista uma obrigação de dar a conhecer à pessoa afetada pela decisão quais os *legal remedies* à sua disposição, nem mesmo quando essa pessoa resida fora do território do Estado de emissão e seja de presumir que não esteja familiarizada com as suas normas e procedimentos. Parece-nos grave esta lacuna, sobretudo em face da cautela que se estabelece para as notificações a efetuar pelo Estado de execução, a que se refere o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento.

1.2. A densificação do direito a um «julgamento equitativo», expressão que tem feito correr caudalosos rios de tinta no TEDH, afigura-se muito mais difícil. A Diretiva fornece, todavia, alguns pilares interpretativos.

É seguro, em primeiro lugar, que o cânone do *fair trial* não estará cumprido se as pessoas afetadas pela decisão de perda, sejam elas suspeitos do crime ou simples terceiros, não tiverem, pelo menos, «acesso a um advogado durante todo o processo de decisão de perda em relação à determinação dos produtos e instrumentos, a fim de poder[em] defender os seus direitos» (art. 8.º, n.º 7, da Diretiva). A este direito de defesa técnica, que assume uma função auxiliar ou instrumental do exercício de outros direitos processuais, está agregado um dever de informação a cargo das autoridades nacionais.

Em segundo lugar, deve ser assegurado ao suspeito afetado pela perda o direito de estar presente no julgamento pelos crimes determinantes do confisco, a menos que não possa afinal ser condenado (por ter morrido ou desaparecido, por estar prescrita a sua responsabilidade, etc.). A obrigatoriedade de comparência do arguido não obsta à existência de formas simplificadas de processo sem audiência, nos termos e nos limites consentidos pela CDF e pela CEDH (como sucede, entre nós, no processo sumaríssimo). À parte estas situações especiais, o julgamento à revelia sem garantias inequívocas de conhecimento da data e local da audiência e sem asseguramento do direito de *retrial* legítima a mobilização do fundamento de recusa de execução da alínea g) do n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento. A circunstância de o legislador europeu ter elevado a preterição do direito de presença a motivo de recusa da cooperação internacional, colocando-o ao mesmo nível da cláusula da «violação manifesta de um direito fundamental relevante», é bem reveladora do lugar central que aquela garantia ocupa na economia do direito a um processo equitativo.

Por último, concede-se às pessoas visadas pela perda alargada «a possibilidade efetiva de contestar[em] as circunstâncias do caso, nomeadamente os factos concretos e as provas disponíveis com base nos quais os bens em causa são considerados bens provenientes de comportamento criminoso» (art. 8.º, n.º 8, da Diretiva). É certo que a própria Diretiva admite a introdução de presunções

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

ou *standards* menos exigentes de prova da origem criminosa dos proventos na *extended confiscation*. É suficiente que o «tribunal, com base nas circunstâncias do caso, inclusive em factos concretos e provas disponíveis, como as de que o valor dos bens é desproporcionado em relação ao rendimento legítimo da pessoa condenada, conclua que os bens em causa provêm de comportamento criminoso» (cf. art. 5.º, n.º 1, da Diretiva)⁷¹. E, uma vez que se limita a estabelecer normas mínimas, a Diretiva «não impede os Estados-membros de preverem no seu direito nacional poderes mais alargados, designadamente no que toca às regras em matéria de elementos probatórios»⁷². Há, todavia, um limite infrangível: o confisco não pode assentar em presunções absolutas ou inilidíveis, *que impeçam o arguido de provar a origem não criminosa dos bens*.

2. As salvaguardas mínimas especificadas no artigo 8.º da Diretiva não esgotam o conteúdo do direito a um «julgamento equitativo», que deve ser visto como uma cláusula geral englobadora de todas as garantias processuais asseguradas (ou a assegurar) às pessoas afetadas pelas decisões de perda e confisco. A referida cláusula pode ser fonte de direitos não tipificados nas disposições da própria Diretiva. E deve ser lida em conformidade com o artigo 47.º da CDF e (no mínimo) com o artigo 6.º da CEDH na interpretação que lhe é dada pela jurisprudência do TEDH⁷³.

Não se espere, todavia, encontrar na *case law* do TEDH juízos definitivos sobre as modalidades admissíveis de confisco, nem um amparo sólido na identificação e densificação das concretas salvaguardas processuais a observar no procedimento⁷⁴. O tribunal ocupa-se, em regra, de uma perspetiva global sobre a *fairness* do procedimento, ou seja, procura determinar se o processo, no seu todo, foi justo⁷⁵. O casuísmo e o pragmatismo das suas decisões dificultam a pretensão de, com base nas suas decisões, se erigir uma doutrina geral do confisco europeu.

71 É ainda mais cristalino o considerando 21 da Diretiva: «Os Estados-membros poderão determinar que bastará, por exemplo, que o tribunal considere *em função das probabilidades*, ou possa razoavelmente *presumir que é bastante mais provável*, que os bens em causa tenham sido obtidos por via de um comportamento criminoso do que de outras atividades. (...) O facto de os bens da pessoa serem desproporcionais em relação aos seus rendimentos legítimos poderá ser um dos elementos que levam o tribunal a concluir que os bens provêm de comportamento criminoso».

72 Considerando 22 da Diretiva.

73 Os direitos fundamentais, tal como garantidos na CEDH e reconhecidos nas tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, fazem parte do Direito da União (art. 6.º, n.º 3, do TUE). A CDF consagra nesta matéria um princípio de correspondência (art. 52.º, n.º 3) e de não regressão (art. 53.º).

74 Para uma consideração mais detida desta jurisprudência, cf. SIMONATO, 2017, pp. 365 ss.

75 Cf. *Denisova e Moiseyeva c. Rússia*, 16903/03, 01.04.2010, § 59; e *G.I.E.M. S.r.l. e outros c. Itália* [GC], 1828/06, 34163/07 e 19029/11, 28.06.2018, § 302.

No que concerne ao artigo 6.º da Convenção, as dificuldades começam logo na identificação do padrão valorativo a atender pelo tribunal. Deverá considerar-se o elenco de garantias consagrado no n.º 3, reservado para as pessoas acusadas de uma infração criminal, ou antes ao catálogo do n.º 1 da mesma disposição, de que aquele é apenas uma particularização? A estas hesitações não são alheias a pulverização de mecanismos de confisco e as assimetrias de regime entre os vários Estados europeus. «Sob o *nomen iuris* “confisco”, os Estados criaram medidas de prevenção penal *ante delictum*, sanções penais (acessórias ou mesmo principais), medidas de segurança *lato sensu*, medidas administrativas adotadas no quadro de um processo penal ou fora dele e medidas civis *in rem*. Em face desta panóplia imensa de meios de reação à disposição dos Estados, o Tribunal ainda não desenvolveu uma jurisprudência coerente fundada numa ponderação de princípio»⁷⁶. Precisamente por causa desta diversidade, o Tribunal não tem reconduzido todos os procedimentos de confisco ao conceito autónomo de «acusação criminal» em torno do qual se delimita o âmbito de aplicação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º da Convenção⁷⁷. E, ainda que tenha atribuído de facto natureza penal a alguns deles (à perda comum, p. ex.), tem entendido que não se lhes aplicam automaticamente, e «em todo o seu rigor», as garantias dos processos penais «clássicos»⁷⁸. No entender do Tribunal, se uma medida de natureza criminal se afastar do «núcleo duro do direito penal», os critérios para ajuizar sobre o respeito pelas salvaguardas processuais podem ser mais abertos ou lassos, desde que – claro – seja em geral assegurada a *fairness* do processo⁷⁹. Por outras palavras, admite-se nestes domínios um direito ao processo equitativo em versão *light*.

É importante notar que o respeito pelas garantias processuais não releva apenas do ponto de vista do artigo 6.º da Convenção, mas também no controlo da proporcionalidade de medidas restritivas ou compressoras do direito de propriedade, tal como prescrito no artigo 1.º do Protocolo n.º 1 à CEDH⁸⁰. Em *Paulet* o TEDH afirmou que embora aquela norma «não contemple requisitos procedimentais explícitos, o Tribunal deve ponderar se o processo como um todo proporcionou ao queixoso uma oportunidade razoável de apresentar o seu

76 Voto de vencido do juiz Paulo Pinto de Albuquerque em *Varvara c. Itália*, 17475/09, 29.10.2013. O caso *Varvara* dizia respeito a uma medida administrativa de confisco aplicada depois de uma absolvição por prescrição. A condenação do Estado italiano deu origem a um «diálogo» conflitual com a *Corte Costituzionale*, que considerou serem vinculativas para os tribunais italianos apenas as decisões que reflatam uma jurisprudência consolidada. Não seria esse o caso.

77 Por exemplo, o caso *Gogitidze e outros c. Geórgia*, 36862/05, 12.05.2015, evidencia que em regra os mecanismos *in rem* não qualificados como «acusação criminal».

78 Cf. *Jussila c. Finlândia*, 73053/01, 23.11.2006, § 43.

79 SIMONATO, 2015, p. 225.

80 Sobre este ponto, cf. TORRÃO, 2020, pp. 2139 s.

caso às autoridades competentes em ordem a habilitá-las a estabelecer uma ponderação ajustada entre os interesses conflituantes em jogo»⁸¹.

Seja como for, a jurisprudência do TEDH tem revelado, em geral, uma atitude deferente perante os elevados interesses político-criminais dos Estados, aceitando com alguma permissividade o aligeiramento dos *standards* probatórios e das salvaguardas processuais⁸².

IV. Observações conclusivas

A excessiva fragmentação das medidas de apreensão e confisco nos diferentes direitos nacionais constitui um sério obstáculo à eficácia da recuperação de ativos com origem criminosa. Numa Europa sem fronteiras físicas, em que os bens e os capitais circulam livremente, a efetividade das decisões de congelamento e confisco de bens com ligação ao crime supõe, necessariamente, a colaboração entre vários Estados. E será difícil que um Estado se disponha a executar no seu território medidas que não existem ou são completamente inaceitáveis na sua ordem jurídica. A harmonização legislativa é pressuposto da confiança e esta, condição instrumental da cooperação judiciária fundada no reconhecimento mútuo.

As tentativas de aproximar as legislações dos Estados-membros e introduzir um modelo único de *non-conviction based confiscation* não tiveram o êxito esperado. As assimetrias normativas têm resistido, irredutíveis, aos ímpetus harmonizadores. Neste contexto, o Regulamento (UE) 2018/1805 apresenta-se como uma espécie de «fuga para a frente» em matéria de cooperação judiciária. Os termos do binómio inverteram-se. Os Estados são chamados a «reconhecer o desconhecido», na expectativa de que este contacto forçado com institutos alienígenas contribua para uma mais rápida integração dos sistemas jurídicos nacionais. O reconhecimento mútuo assumir-se-á agora como instância propulsora da harmonização, suprimindo os obstáculos que restavam a uma política eficaz de recuperação de ativos na União Europeia.

Possa ele fomentar também novos reenvios prejudiciais ao TJUE e, por via da sua *case law*, servir como estímulo para o robustecimento das garantias processuais das pessoas afetadas⁸³, sobretudo aí onde elas estão mais deficitárias: nos procedimentos *in rem*, conduzidos segundo os trâmites e os *standards*

81 *Paulet c. Reino Unido*, 6219/08, 13.05.2014, § 65.

82 Com esta opinião, MEYER, 2020, p. 162; cf., também, SIMONATO, 2015, p. 224, e ALLENA, 2019, p. 216.

83 Nos últimos anos, à custa dos sucessivos reenvios prejudiciais, o TJUE tem-se convertido numa espécie de «tribunal constitucional de proteção dos direitos humanos».

probatórios do processo civil⁸⁴. «Também com isto devemos aprender, para que a robustez do sistema de confisco seja medida não só pela eficácia da recuperação de ativos, mas também (...) pela efetividade com que protege os direitos dos visados»⁸⁵.

Bibliografia

- ALLENA, Miriam, 2019, «Anti-Mafia confiscation against corruption: the new frontier of Human Rights», *Italian Journal of Public Law*, Vol. 11, Issue 1, pp. 196-222.
- ANDRADE, Manuel da Costa / ANTUNES, Maria João, 2017, «Da apreensão enquanto garantia processual da perda das vantagens do crime», *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 146.º, pp. 360-370.
- BLANCO CORDERO, Isidoro, 2019, «Modern forms of confiscation and protection of third parties», in *Chasing Criminal money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU*, Katalin Ligeti e Michele Simonato (ed.), Hart Publishing, Oxford, pp. 139-154.
- BOUCHT, Johan, 2017, *The limits of asset confiscation: on the legitimacy of extended appropriation of criminal proceeds*, Hart Publishing, Oxford.
- BRANDÃO, Nuno, 2021, «Cooperação judiciária para efeitos de recuperação de ativos e direitos de defesa, em especial no âmbito do Regulamento (EU) 2018/1805», in *Cooperação internacional para efeitos de recuperação de ativos*, Maria Raquel Desterro, Elina Lopes Cardoso e João Conde Correia (coord.), Almedina, Coimbra, pp. 205-225.
- BUCHO, José Manuel Cruz, 2018, «A transposição da Diretiva 2014/42/EU – Notas à Lei n.º 30/2017, de 30 de maio (aspetos processuais penais)», in *O novo regime de recuperação de ativos à luz da Diretiva 2014/42/EU e da lei que a transpôs*, Maria Raquel Desterro, Elina Lopes Cardoso e João Conde Correia (coord.), INCM, Lisboa, pp. 185-264.
- CAEIRO, Pedro, 2015, «Introdução (ou de como todo o processo penal começa com uma Constituição de Direitos)», in *A agenda da União Europeia sobre os direitos e garantias de defesa em processo penal: a «segunda vaga» e o seu previsível impacto sobre o direito português*, Pedro Caeiro (org.), Instituto Jurídico, Coimbra, pp. 7-12.

84 É importante fazer notar que a *civil recovery* e a *civil forfeiture* são alvo de críticas mesmo nos ordenamentos que as consagram, pelo menos por parte de alguma doutrina. Exemplarmente, sobre o direito irlandês, KING, 2019, pp. 92 s.; fora do contexto europeu, veja-se LEVY, 1996, *passim*.

85 CAEIRO, 2018, p. 38.

O Regulamento (UE) 2018/1805 sobre reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: um sistema de regras para «reconhecer o desconhecido»

\ Sandra Oliveira e Silva

- CAEIRO, Pedro, 2018, «O confisco numa perspetiva de política criminal europeia», in *O novo regime de recuperação de ativos à luz da Diretiva 2014/42/EU e da lei que a transpôs*, Maria Raquel Desterro, Elina Lopes Cardoso e João Conde Correia (coord.), INCM, Lisboa, pp. 21-38.
- CHURRO, Bárbara, 2020, *Julgamento na ausência: contributo para uma revisão do regime do Código de Processo Penal à luz da Directiva (UE) 2016/343*, Almedina, Coimbra.
- CORREIA, João Conde, 2015, «Apreensão ou arresto preventivo dos proventos do crime?», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 25, n.º 1 a 4, pp. 505-543.
- CORREIA, João Conde, 2018, «Que futuro para a recuperação de ativos na União Europeia?», in *O novo regime de recuperação de ativos à luz da Diretiva 2014/42/EU e da lei que a transpôs*, Maria Raquel Desterro, Elina Lopes Cardoso e João Conde Correia (coord.), INCM, Lisboa, pp. 333-357.
- CORREIA, João Conde, 2019, «Reconhecimento mútuo de decisões de apreensão e de confisco: o Regulamento (EU) 2018/1805 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018», *Julgar*, n.º 39, pp. 183-201.
- DIAS, Jorge de Figueiredo, 1993, *Direito penal português – parte geral*, II (As consequências jurídicas do crime), Editorial Notícias, Lisboa.
- HÜTTEMANN, Suzan Denise, 2019, «Grundlagen und Bedeutung der grenzüberschreitenden Vermögensabschöpfung unter besonderer Berücksichtigung der Verordnung (EU) 2018/1805 – Teil 2», *Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmenstrafrecht*, Vol. 8, pp. 248 ss.
- KING, Colin, 2019, «Civil forfeiture in Ireland: two decades of the Proceeds of Crime Act and the Criminal Assets Bureau», in *Chasing Criminal money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU*, Katalin Ligeti e Michele Simonato (ed.), Hart Publishing, Oxford, pp. 77-99.
- LEVY, Leonard W., 1996, *A License to steal: the forfeiture of property*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C.
- LIGUETI, Katalin / SIMONATO, Michele, 2019, «Asset recovery in the EU: towards a comprehensive enforcement model beyond confiscation? An introduction», in *Chasing Criminal money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU*, Katalin Ligeti e Michele Simonato (ed.), Hart Publishing, Oxford, pp. 1-21.
- MAUGERI, Anna Maria, 2015, «La Direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'Unione Europea tra garanzie ed efficienza: un “work in progress”», *Diritto Penale contemporaneo*, n.º 1, pp. 300-336.
- MAUGERI, Anna Maria, 2017, «Prime osservazioni sulla nuova “proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relative al riconoscimento

- reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca”, *Diritto Penale Contemporaneo*, n.º 2, pp. 231-256.
- MAUGERI, Anna Maria, 2019, «Il Regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l’efficienza», *Diritto Penale Contemporaneo*, 16.05.2019, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>
- MAZZACUVA, Francesco, 2019, «The problematic nature of asset recovery measures: recent developments of the Italian preventive confiscation», in *Chasing Criminal money: Challenges and perspectives on asset recovery in the EU*, Katalin Ligeti e Michele Simonato (ed.), Hart Publishing, Oxford, pp. 101--115.
- MEYER, Frank, 2020, «Recognizing the unknown – the new confiscation regulation», *European Criminal Law Review*, vol. 10, number 2, pp. 140-170.
- MIRANDOLA, Sofia, 2020, «Borderless enforcement of freezing and confiscation orders in the EU: the first regulation on mutual recognition in criminal matters», *ERA Forum*, number 20, pp. 405-421.
- MONTE, Mário Ferreira, 2021, «Reconhecimento mútuo de decisões de perda», in *Cooperação judiciária internacional em matéria penal*, Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias, Paulo Sousa Mendes (coord.), Coimbra Editora, Coimbra, pp. 105-148.
- NELEN, Hans, 2004, «Hit them where it hurts most? The proceeds-of-crime approach in the Netherlands», *Crime, Law and Social Change*, Vol. 41, pp. 517-534.
- PAIS, Ana Isabel Rosa, 2019, «A decisão de apreensão de bens: reflexões à luz do novo Regulamento da União Europeia de 14 de Novembro de 2018», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 29, n.º 1, pp. 195-208.
- PALMA, Maria Fernanda, 2014, «O princípio do reconhecimento mútuo na construção de um direito penal e processual penal europeu», in *Cooperação judiciária internacional em matéria penal*, Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias, Paulo Sousa Mendes (coord.), Coimbra Editora, Coimbra, pp. 11-20.
- PANZAVOLTA, Michele / FLOR, Roberto, 2015, «A necessary evil? The Italian “non-criminal system” of asset forfeiture», in *Non-Conviction-Based Confiscation in Europe: possibilities and limitations on rules enabling confiscation without a criminal conviction*, Jon Petter Rui e Ulrich Sieber (eds.), Duncker & Humblot, Berlin, pp. 111-149.
- RAMOS, Vânia Costa, 2018, «Meios processuais de impugnação da Decisão Europeia de Investigação: subsídios para a interpretação do artigo 14.º da Diretiva com uma perspetiva portuguesa», *Anatomia do Crime*, n.º 7, pp. 113-171.
- RODRIGUES, Anabela Miranda, 2008, *O Direito Penal Europeu emergente*, Coimbra Editora, Coimbra.

- RODRIGUES, Anabela Miranda, 2021, «O Regulamento (UE) 2018/1805, de 14 de novembro de 2018, relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda como pedra angular da cooperação judiciária na União Europeia – eficácia *versus* direitos fundamentais?», in *Cooperação internacional para efeitos de recuperação de ativos*, Maria Raquel Desterro, Elina Lopes Cardoso e João Conde Correia (coord.), Almedina, Coimbra, pp. 9-48.
- RODRIGUES, Hélio Heitor, 2021, «Cooperação judiciária em casos de confisco não baseado numa condenação», in *Cooperação internacional para efeitos de recuperação de ativos*, Maria Raquel Desterro, Elina Lopes Cardoso e João Conde Correia (coord.), Almedina, Coimbra, pp. 149-203.
- SEIÇA, Alberto Medina de, 2009, «A aplicação do princípio *ne bis in idem* na União Europeia (aspectos de um processo ainda não transitado)», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Manuel da Costa Andrade, Maria João Antunes, Susana Aires de Sousa (coord.), I, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 935-1003.
- SIMÕES, Rita, 2019, «O regulamento relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda: inovações e continuidades», *Revista do CEJ*, n.º 1, pp. 59-84.
- SIMONATO, Michele, 2015, «Directive 2014/42/EU and non-conviction based confiscation: a step forward on asset recovery?», *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 6, Issue 2, pp. 213-228.
- SIMONATO, Michele, 2017, «Confiscation and fundamental rights across criminal and non-criminal domains», *Era Forum*, Vol. 18, pp. 365-379.
- SMITH, Ian, 2015, «Civil asset recovery – the English experience», in *Non-Conviction-Based Confiscation in Europe: possibilities and limitations on rules enabling confiscation without a criminal conviction*, Jon Petter Rui e Ulrich Sieber (eds.), Duncker & Humblot, Berlin, pp. 31-68.
- TORRÃO, Fernando, 2020, «Direito de propriedade e o confisco», in *Comentário da convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, Paulo Pinto de Albuquerque (org.), III, Universidade Católica Editora, Lisboa, pp. 2139-2165.

