COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.4.2026
COM(2026) 156 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

sobre a aplicação do Regulamento (UE) 2018/1805 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda

Índice

1. INTRODUÇÃO 2
2. ELEMENTOS GERAIS DE APRECIAÇÃO 5
   2.1. Aspetos gerais 5
   2.2. Prazos e tempos de resposta (artigos 9.º e 20.º; artigo 7.º, n.º 2, e artigo 18.º, n.º 5) 6
   2.3. Adiamento e impossibilidade de execução (artigos 10.º, 13.º, 21.º e 22.º) 7
   2.4. Comunicação entre as autoridades competentes e com as pessoas afetadas (artigos 25.º e 32.º) 8
   2.5. Despesas (artigo 31.º) 9
   2.6. Outras questões 9
3. PONTOS ESPECÍFICOS DE AVALIAÇÃO EM CONFORMIDADE COM O ARTIGO 38.º . 11
   3.1. Possibilidade de os Estados-Membros apresentarem e retirarem declarações ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2 e do artigo 14.º, n.º 2 11
   3.2. Interação entre a observância dos direitos fundamentais e o reconhecimento mútuo de decisões de apreensão e de decisões de perda (artigos 8.º e 19.º) 11
   3.3. Gestão e afetação dos bens apreendidos e declarados perdidos, incluindo restituição e indemnização (artigos 28.º, 29.º e 30.º) 14
4. PROPOSTAS DAS PARTES INTERESSADAS 16
   4.1. Estados-Membros 16
   4.2. Eurojust 18
5. CONCLUSÃO 19

1. INTRODUÇÃO

A principal motivação da criminalidade organizada transfronteiriça, incluindo as redes criminosas de alto risco, é a obtenção de ganhos financeiros. De acordo com a mais recente Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da União Europeia (SOCTA da UE)[1] da Europol, publicada em 2025, a criminalidade organizada gera, anualmente, lucros de milhares de milhões de euros na UE, o que resulta num número crescente de vítimas e gera custos substanciais para os Estados-Membros na resposta aos prejuízos causados por essa atividade criminosa e na sua atenuação. Os lucros ilícitos são transferidos além-fronteiras para efeitos de branqueamento de capitais, permitindo às organizações criminosas estabelecer uma base financeira, o que, por sua vez, lhes permite continuar as suas atividades criminosas, financiar a corrupção e infiltrar-se em economias legítimas. Por conseguinte, a disponibilidade dos produtos do crime constitui uma ameaça significativa para a integridade da economia e da sociedade, minando o Estado de direito e os direitos fundamentais.

Neste contexto, para combater a ameaça grave que a criminalidade organizada representa, é essencial privar os criminosos, em especial os membros de organizações criminosas, do produto dos seus crimes. Os esforços para o fazer de forma eficaz têm de ser significativamente intensificados, dado que as taxas de perda na UE continuam a ser muito baixas. Este aspeto é igualmente importante para as vítimas da criminalidade, uma vez que as medidas de apreensão e de perda são instrumentos essenciais para facilitar a indemnização e a restituição de bens aos seus proprietários legítimos.

O Regulamento (UE) 2018/1805 relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda[2] (a seguir designado por «o regulamento») foi adotado em reconhecimento do facto de que uma cooperação transfronteiriça eficaz é essencial para a apreensão e a perda bem-sucedidas dos instrumentos e dos produtos do crime. Constitui um dos elementos essenciais do quadro jurídico mais vasto da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e a criminalidade organizada[3] e substituiu as Decisões-Quadro 2003/577/JAI[4] e 2006/783/JAI[5], de menor alcance, que agora se aplicam apenas à cooperação com e entre a Dinamarca e a Irlanda.

Com base no artigo 82.º, n.º 1, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o regulamento estabelece regras que obrigam os Estados-Membros a reconhecer sem mais formalidades as decisões de apreensão e as decisões de perda emitidas

[1] Disponível em *The changing DNA of serious and organised crime — EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 (EU-SOCTA)* | Europol.
[2] JO L 303 de 28.11.2018, p. 1.
[3] Os instrumentos que estão substancial e operacionalmente interligados com o regulamento incluem, nomeadamente: a Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal (JO L 130 de 1.5.2014, p. 1); a Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens (JO L, 2024/1260, 2.5.2024); e o acervo da UE em matéria de combate ao branqueamento de capitais, nomeadamente a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo (com a última redação que lhe foi dada) (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).
[4] Decisão-Quadro 2003/577/JAI do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas (JO L 196 de 2.8.2003, p. 45).
[5] Decisão-Quadro 2006/783/JAI do Conselho, de 6 de outubro de 2006, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda (JO L 328 de 24.11.2006, p. 59).

por outros Estados-Membros no âmbito de processos em matéria penal e a executá-las nos seus territórios. O regulamento pressupõe que as decisões a reconhecer e a executar sejam sempre tomadas em conformidade com os princípios da legalidade, da subsidiariedade e da proporcionalidade. O regulamento visa também assegurar que os direitos das pessoas afetadas pelo reconhecimento dessas decisões são respeitados em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e o acervo da UE em matéria de direitos processuais[6]. Tal como indicado no seu considerando 13, o regulamento é aplicável a todas as decisões de apreensão e de perda emitidas no âmbito de processos em matéria penal. A expressão «processos em matéria penal» é um conceito autónomo do direito da União interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. O termo abrange todos os tipos de decisões de apreensão e de decisões de perda emitidas na sequência de um processo relativo a uma infração penal. Tal inclui, embora não necessariamente de forma exclusiva, as decisões abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva (UE) 2024/1260[7]. Em contrapartida, as decisões de perda emitidas no âmbito de processos em matéria civil ou administrativa estão excluídas do âmbito de aplicação do regulamento.

O artigo 38.º do regulamento exige que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre a aplicação do regulamento, nomeadamente sobre:

(a) A possibilidade de os Estados-Membros apresentarem e retirarem declarações ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2 e do artigo 14.º, n.º 2;
(b) A interação entre a observância dos direitos fundamentais e o reconhecimento mútuo de decisões de apreensão e de decisões de perda;
(c) A aplicação dos artigos 28.º, 29.º e 30.º no que respeita à administração e afetação dos bens apreendidos e declarados perdidos, à restituição dos bens às vítimas e à indemnização das vítimas.

Para compilar as informações relativas às alíneas a), b) e c), a Comissão enviou um questionário aos Estados-Membros, tendo recebido respostas de 19 dos 25 Estados-Membros participantes.

[6] Diretiva 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal (JO L 280 de 26.10.2010, p. 1); Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal (JO L 142 de 1.6.2012, p. 1); Diretiva 2013/48/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e com as autoridades consulares (JO L 294 de 6.11.2013, p. 1); Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal (JO L 65 de 11.3.2016, p. 1); Diretiva (UE) 2016/1919 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa ao apoio judiciário para suspeitos e arguidos em processo penal e para as pessoas procuradas em processos de execução de mandados de detenção europeus (JO L 297 de 4.11.2016, p. 1); retificação da Diretiva (UE) 2016/1919 (JO L 91 de 5.4.2017, p. 40); Diretiva (UE) 2016/800 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal (JO L 132 de 21.5.2016, p. 1).
[7] Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

Estas informações complementam os dados estatísticos que os Estados-Membros têm de recolher, periodicamente, junto das suas autoridades competentes e transmitir anualmente à Comissão, de acordo com o artigo 35.º do regulamento. Essas estatísticas incluem o número de decisões de apreensão e de decisões de perda que um Estado-Membro recebeu de outros Estados-Membros que tenham sido reconhecidas e executadas e o número de decisões de apreensão e de perda cujo reconhecimento e/ou execução tenham sido recusados.

Os Estados-Membros também têm de transmitir à Comissão as seguintes estatísticas, desde que estejam disponíveis a nível central:

(a) O número de casos em que a vítima foi indemnizada ou em que lhe foi concedida a restituição dos bens obtidos mediante a execução de uma decisão de perda nos termos do presente regulamento; e
(b) O período médio necessário para a execução de decisões de apreensão e de decisões de perda nos termos do regulamento.

A Comissão observa que nem todos os Estados-Membros cumpriram plenamente os requisitos do artigo 35.º. Dois Estados-Membros não forneceram dados de forma sistemática, enquanto seis não disponibilizaram informações relativas à totalidade dos quatro anos decorridos desde a entrada em vigor do regulamento (2021-2024). O formato e a comparabilidade dos dados recebidos também variam, tendo alguns Estados-Membros fornecido apenas dados agregados para as decisões de apreensão e de perda.

O presente relatório baseou-se também no relatório da Eurojust sobre a Casuística relativa ao Regulamento 2018/1805[8], publicado em setembro de 2025, e na investigação realizada no âmbito de projetos pertinentes financiados pelo Programa Justiça[9].

O Tribunal de Justiça da União Europeia ainda não teve oportunidade de se pronunciar sobre a interpretação do regulamento, mas está atualmente pendente um reenvio prejudicial relativo ao regulamento, processo C-8/24, tendo as conclusões do advogado-geral Jean Richard de la Tour sido apresentadas em 12 de junho de 2025. Para além do próprio regulamento, o Tribunal de Justiça também foi chamado a interpretar o antecessor do regulamento, a Decisão-Quadro 2006/783/JAI relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda[10] e os instrumentos da UE estabelecem regras mínimas em matéria de medidas de apreensão e de perda a nível nacional, bem como de cooperação policial para efeitos de recuperação de bens de origem criminosa, como a Decisão-Quadro 2005/212/JAI relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime[11], a Diretiva 2014/42/UE sobre a recuperação e perda de bens[12] e a sua sucessora, a Diretiva (UE)

[8] https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025.
[9] Para mais informações sobre o Programa Justiça, ver https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_pt.
[10] Ver, por exemplo, o recente acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 29 de janeiro de 2026, Munik, C-562/24, EU:C:2026:55.
[11] Decisão-Quadro 2005/212/JAI do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime (JO L 68 de 15.3.2005, p. 49).
[12] Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia (JO L 127 de 29.4.2014, p. 39).

2024/1260[13]. A jurisprudência do Tribunal sobre estes instrumentos pode ser considerada de relevância contextual para a interpretação do regulamento, por exemplo, quando fornece orientações sobre a interpretação de conceitos comuns a todos os instrumentos da UE relativos à recuperação de bens de origem criminosa [14] ou sobre normas mínimas para vias de recurso eficazes que podem desempenhar um papel nas decisões do Estado de execução sobre o reconhecimento de decisões estrangeiras de apreensão e de perda[15].

2. ELEMENTOS GERAIS DE APRECIAÇÃO

Desde a sua entrada em vigor, o regulamento facilitou o reconhecimento e a execução de milhares de decisões de apreensão e de perda. Com base nas estatísticas transmitidas à Comissão em conformidade com o artigo 35.º do regulamento, entre dezembro de 2021 e dezembro de 2024 foram reconhecidas mais de 2 700 decisões de apreensão, tendo sido comunicadas como executadas mais de 1 500. Relativamente às decisões de perda, foram reconhecidos mais de 800 pedidos, dos quais 370 foram comunicados como tendo sido executados. O número de pedidos de apreensão e de perda recebidos por um Estado-Membro difere consideravelmente, com meia dúzia de Estados-Membros a representar sistematicamente mais de dois terços de todos os pedidos recebidos.

Ao mesmo tempo, os Estados-Membros comunicaram mais de 200 recusas de reconhecimento e/ou execução de decisões de apreensão e mais de 100 recusas de reconhecimento e/ou execução de decisões de perda. Além disso, a Eurojust indicou que tinha sido convidada a intervir para facilitar a cooperação em mais de 900 casos durante o período de referência (2021-2024). Com efeito, o relatório da Eurojust sobre a casuística e as respostas dos Estados-Membros ao questionário específico da Comissão confirmam que subsistem dificuldades na aplicação do regulamento. Neste contexto, o presente relatório destaca alguns aspetos específicos do regulamento e a sua aplicação na prática.

2.1. Aspetos gerais

Pela sua própria natureza, o regulamento é, em princípio, diretamente aplicável e não exige transposição para o direito nacional. No entanto, os Estados-Membros podem adotar medidas de execução para facilitar a sua aplicação. Essas medidas não devem prejudicar a aplicabilidade direta do regulamento.

Dos 19 Estados-Membros que responderam ao questionário da Comissão sobre o regulamento, 17 adotaram medidas legislativas ou práticas de execução para facilitar a sua aplicação nos respetivos ordenamentos jurídicos. Essas medidas incluem, por exemplo:

[13] Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

[14] Embora o acórdão do Tribunal de Justiça Latranov, no processo C-655/24, ainda esteja pendente, as Conclusões do advogado-geral Manuel Campos Sánchez-Bordona, de 11 de dezembro de 2025 (EU:C:2025:969) já se debruçaram sobre a interpretação do conceito de «instrumentos» no contexto da recuperação de bens de origem criminosa na UE.

[15] Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 14 de janeiro de 2021, OM, C-393/19, EU:C:2021:8.

1) Legislação de execução que clarifica a posição e o funcionamento do regulamento em relação ao acervo da UE já existente e ao direito nacional;
2) Alterações legislativas para estabelecer regras nacionais em matérias deixadas à autonomia processual dos Estados-Membros[16] e/ou para assegurar que o direito nacional não contradiz nem impede a aplicação do regulamento;
3) Manuais e outros documentos de orientação destinados aos profissionais nacionais sobre o reconhecimento e a execução de decisões de apreensão e de perda.

Além disso, 12 Estados-Membros indicaram que dispõem de algum tipo de mecanismo nacional para acompanhar a utilização e a aplicação efetiva do regulamento.

2.2. Prazos e tempos de resposta (artigos 9.º e 20.º; artigo 7.º, n.º 2, e artigo 18.º, n.º 5)

Os artigos 9.º e 20.º do regulamento estabelecem os prazos para o reconhecimento e a execução das decisões estrangeiras de apreensão e de perda. No caso das decisões de apreensão, a autoridade de execução tem de decidir sobre o reconhecimento e a execução e executar a decisão sem demora e com a mesma rapidez e prioridade que em processos nacionais similares. No caso das decisões de perda, a autoridade de execução tem de decidir sobre o reconhecimento e a execução sem demora e, o mais tardar, 45 dias após a receção.

Onze Estados-Membros comunicaram que, ao atuarem na qualidade de Estado de emissão, se depararam ocasionalmente com casos em que os prazos para o reconhecimento e a execução de uma decisão de apreensão ou de perda não tinham sido respeitados. Nove Estados-Membros indicaram que se tinham deparado com problemas no cumprimento dos prazos na qualidade de Estado de execução. Na maioria desses casos, os atrasos parecem ter resultado da necessidade de solicitar informações adicionais ao Estado de emissão ou de verificar informações necessárias para a execução. Um Estado-Membro indicou também que os atrasos estavam por vezes relacionados com a elevada carga de trabalho das autoridades competentes. No entanto, em geral, os prazos parecem ser cumpridos.

A Eurojust refere que o tempo médio despendido pelas autoridades dos Estados-Membros para reconhecer e executar as decisões de apreensão varia entre 10 dias e vários meses[17]. No seu relatório, a Eurojust identifica a falta de prazos específicos no regulamento para o reconhecimento de decisões de apreensão não urgentes como uma razão para esta divergência significativa na rapidez de execução. O artigo 9.º do regulamento não especifica um número de dias, limitando-se a estabelecer que as ordens devem ser executadas «sem demora e com a mesma rapidez e prioridade que em processos nacionais similares».

Para os pedidos de apreensão urgentes, ou seja, os pedidos em que existem motivos legítimos para recear o desaparecimento iminente dos bens, o regulamento estabelece um prazo de resposta muito mais rigoroso: 48 horas para a decisão de reconhecimento e mais 48 horas para a execução dessa decisão. Os Estados-Membros não comunicaram quaisquer dificuldades específicas no cumprimento destes prazos para os pedidos urgentes de

[16] Por exemplo, a adoção de regras ao abrigo do direito nacional em matéria de vias de recurso eficazes nos termos do disposto no artigo 33.º do regulamento.
[17] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 14.

apreensão. No entanto, a Eurojust refere[18] que as interpretações de «urgência» dos Estados-Membros diferem, sendo que alguns aplicam o conceito de forma mais ampla do que outros.

Doze Estados-Membros indicaram que, ao atuarem na qualidade de Estado de emissão, se depararam ocasionalmente com problemas relacionados com a comunicação atempada, pelas autoridades de execução, do reconhecimento e da execução de decisões de apreensão e de perda, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, e o artigo 18.º, n.º 5, do regulamento. Em alguns casos tinham constatado atrasos que chegaram a atingir seis meses ou não tinham recebido qualquer comunicação pertinente. No entanto, a maior parte dos Estados-Membros afetados indicou que esses atrasos não são a norma e que o cumprimento dos artigos 7.º e 18.º é, de um modo geral, assegurado. Apesar deste elevado nível geral de cumprimento, alguns Estados-Membros sugeriram que os prazos estabelecidos no regulamento são demasiado curtos e devem ser ajustados. Foi igualmente sugerido que a falta de prazos no regulamento para fornecer as informações adicionais necessárias para tomar uma decisão sobre o reconhecimento pode conduzir a atrasos desproporcionados.

2.3. Adiamento e impossibilidade de execução (artigos 10.º, 13.º, 21.º e 22.º)

Os artigos 10.º, 13.º, 21.º e 22.º do regulamento abrangem os casos em que é temporária ou permanentemente impossível executar uma decisão de apreensão ou de perda. Os artigos 10.º e 21.º preveem que a execução pode ser adiada, por exemplo, nos casos em que possa prejudicar uma investigação criminal em curso ou quando os bens em causa tenham já sido objeto de outra decisão. Os artigos 13.º e 22.º regem as situações em que é definitivamente impossível executar uma decisão. A autoridade de execução pode declarar a impossibilidade de execução, por exemplo, se os bens já tiverem sido declarados perdidos, não puderem ser encontrados no local indicado na certidão ou tiverem desaparecido ou sido destruídos.

Onze Estados-Membros forneceram dados sobre a utilização da opção prevista nos artigos 10.º e 21.º de adiar a execução das decisões de apreensão e de perda. Um pequeno número destes Estados-Membros indicou que as suas autoridades competentes tinham adiado a execução de uma decisão de apreensão porque os bens já tinham sido objeto de uma decisão de apreensão emitida por outro Estado-Membro [artigo 10.º, n.º 1, alínea b)] ou porque já tinham sido objeto de uma decisão nacional que tinha prioridade nos termos do direito nacional [artigo 10.º, n.º 1, alínea c)]. Em pelo menos um Estado-Membro, esta última situação é relativamente comum. A Eurojust refere[19] que tal acontece principalmente quando as infrações de fraude transfronteiriça são investigadas no Estado de emissão e as infrações de branqueamento de capitais conexas no Estado de execução.

Nenhum Estado-Membro comunicou ter adiado a execução de uma decisão de perda nos termos do artigo 21.º.

Os mesmos 12 Estados-Membros também forneceram informações sobre casos em que foi impossível executar uma decisão de apreensão ou de perda (artigos 13.º e 22.º). No que se refere às decisões de apreensão, um Estado-Membro comunicou uma situação em que uma

[18] *Ibidem*.
[19] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 15.

decisão não pôde ser executada porque os bens já tinham sido declarados perdidos [artigo 13.º, n.º 3, alínea a)]. Sete Estados-Membros tinham-se deparado com casos em que os bens tinham desaparecido [artigo 13.º, n.º 3, alínea b)] ou não puderam ser encontrados [artigo 13.º, n.º 3, alínea d)]. Dois Estados-Membros comunicaram pedidos relativos a bens que tinham sido destruídos [artigo 13.º, n.º 3, alínea c)] e quatro comunicaram situações em que não foi possível localizar bens porque as informações constantes da certidão de apreensão não eram suficientemente precisas [artigo 13.º, n.º 3, alínea e)]. Um Estado-Membro indicou que, de um modo geral, em cerca de 60 % dos pedidos de apreensão, os bens em causa geralmente não podem ser localizados ou o montante em dinheiro ou o valor de outros bens encontrados é negligenciável. Sete outros Estados-Membros comunicaram experiências semelhantes.

No que se refere aos pedidos de perda, o número de casos em que foi impossível executar uma decisão parece ser significativamente inferior. Apenas quatro Estados-Membros se depararam com tais casos. Estes diziam respeito a bens que tinham desaparecido [artigo 22.º, n.º 3, alínea b), referido por dois Estados-Membros], a bens que tinham sido destruídos [artigo 22.º, n.º 3, alínea c), referido por um Estado-Membro], a bens que não puderam ser encontrados [artigo 22.º, n.º 3, alínea d), referido por dois Estados-Membros] e a bens que não puderam ser localizados devido a informações insuficientemente precisas na certidão de perda [artigo 22.º, n.º 3, alínea e), referido por dois Estados-Membros].

2.4. Comunicação entre as autoridades competentes e com as pessoas afetadas (artigos 25.º e 32.º)

O artigo 25.º do regulamento exige que as autoridades de emissão e de execução se consultem mutuamente para garantir a aplicação eficiente do regulamento, utilizando a comunicação direta e, se for caso disso, envolvendo as suas autoridades centrais.

Nove Estados-Membros reportaram dificuldades relacionadas com a comunicação entre as autoridades competentes. Todos os Estados-Membros confirmaram que as consultas podem decorrer através de contactos diretos e informais entre as autoridades competentes (ou seja, por correio eletrónico ou telefone), com ou sem a participação das respetivas autoridades centrais designadas. No entanto, alguns Estados-Membros referiram limitações no que diz respeito ao volume e ao tipo de dados que podem ou devem ser enviados por correio eletrónico. Vários Estados-Membros indicaram que tinham trabalhado com a Eurojust e a Rede Judiciária Europeia para facilitar a coordenação em casos urgentes, especialmente porque os tempos de resposta de determinados tipos de autoridades competentes, como os tribunais, eram frequentemente lentos. Os obstáculos linguísticos, a falta de confirmação de receção das mensagens e as dificuldades em identificar os pontos de contacto adequados foram também apontados como obstáculos à eficácia das consultas. A Eurojust confirmou que, em vários casos, lhe tinha sido solicitado que ajudasse a identificar as autoridades competentes do Estado-Membro requerido. A Eurojust refere, por exemplo, que, em alguns Estados-Membros, quando uma decisão de apreensão visa vários bens situados em diferentes zonas do mesmo país, como contas bancárias abertas em diferentes bancos, é necessário contactar várias autoridades para a execução da mesma certidão[20].

[20] *Ibidem*, p. 10.

Dois Estados-Membros também indicaram dificuldades no cumprimento da obrigação prevista no artigo 32.º do regulamento de informar as pessoas afetadas da execução de uma decisão de apreensão, ou de uma decisão de reconhecer e executar uma decisão de perda, bem como de qualquer assistência que a autoridade de execução possa solicitar à autoridade de emissão neste contexto. Esta obrigação é particularmente difícil quando a pessoa afetada não se encontra no Estado-Membro de emissão nem no Estado-Membro de execução.

Outra questão assinalada foi a necessidade de conciliar os requisitos de informação com a confidencialidade das investigações. O artigo 11.º, n.º 2, do regulamento confirma que a autoridade de execução deve informar as pessoas afetadas logo que uma decisão de apreensão tenha sido executada, nos termos do artigo 32.º. No entanto, o artigo 11.º, n.º 3, clarifica que a autoridade de emissão pode pedir à autoridade de execução que adie o momento em que as pessoas afetadas são informadas para proteger as investigações em curso. Tal como confirmado pela Eurojust[21], esta situação causou problemas a, pelo menos, um Estado-Membro cuja legislação nacional está em conflito com o regulamento a este respeito, dado não permitir exceções à obrigação de informar imediatamente as pessoas afetadas.

2.5. Despesas (artigo 31.º)

O artigo 31.º do regulamento determina que cada Estado-Membro suporte as suas próprias despesas decorrentes da aplicação do regulamento. No entanto, permite à autoridade de execução apresentar uma proposta de repartição de despesas elevadas ou excecionais.

Dois Estados-Membros comunicaram que as suas autoridades competentes incorrem, por vezes, em despesas elevadas ou excecionais na execução de decisões de apreensão ou de perda nos termos do regulamento. Salientaram também que as despesas de gestão, em particular, podem tornar-se desproporcionadamente elevadas quando os pedidos de apreensão não são seguidos, num prazo razoável, de uma decisão definitiva de perda no Estado-Membro de emissão.

No entanto, na maior parte dos Estados-Membros, estes casos parecem ser relativamente raros. Seis Estados-Membros comunicaram nunca ter incorrido em despesas elevadas ou excecionais. Apenas dois Estados-Membros apresentaram relatos pontuais de dificuldades na negociação desses acordos de repartição de despesas, nos termos do artigo 31.º, n.º 2.

De um modo mais geral, vários Estados-Membros observaram que, em vários casos, tinham recebido pedidos de apreensão em que o valor dos bens encontrados era tão baixo que os recursos necessários para os apreender e declarar perdidos eram desproporcionados. Criticaram o facto de o regulamento não permitir que tais pedidos sejam recusados apenas com base no facto de as despesas de recuperação serem desproporcionadas em relação ao valor dos bens.

2.6. Outras questões

Para além das questões abordadas nos pontos 2.1 a 2.5, os Estados-Membros referiram algumas dificuldades adicionais que não estão estritamente relacionadas com a aplicação do regulamento, mas que com ele estão interligadas. Uma dessas questões diz respeito à falta de

[21] *Ibidem*, p. 15-16.

uma base jurídica para a emissão de pedidos de apreensão exclusivamente com a finalidade de indemnizar as vítimas, sem que se pretenda tomar uma decisão de perda, uma possibilidade que está prevista no ordenamento jurídico de alguns Estados-Membros. Esses pedidos não estão abrangidos pelo regulamento, que define «decisão de apreensão» como «uma decisão emitida ou validada por uma autoridade de emissão para impedir a destruição, transformação, retirada, transferência ou afetação de bens **tendo em vista a perda**».

Outra questão assinalada pelos Estados-Membros é a falta de uma base jurídica específica da UE para solicitar medidas de investigação para identificar, detetar e proteger bens após uma condenação. A Diretiva (UE) 2024/1260 exige explicitamente que os Estados-Membros facilitem a cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens para efeitos de investigações para a deteção de bens, nomeadamente após uma condenação. A diretiva relativa à decisão europeia de investigação[22] (Diretiva DEI) rege a cooperação judiciária para efeitos de obtenção de elementos de prova. No entanto, alguns Estados-Membros colocaram a questão de saber se estes instrumentos são suficientes para assegurar uma recuperação eficaz de bens após uma condenação num processo penal. Na reunião do Conselho (Justiça e Assuntos Internos), de 9 de dezembro de 2025, a Bélgica levantou especificamente esta questão.

A Comissão foi igualmente informada pelos Estados-Membros da falta de clareza para os profissionais sobre a interação prevista entre o regulamento e os outros instrumentos da UE no domínio da recuperação de bens de origem criminosa. Esses instrumentos incluem não só a Diretiva DEI e a Diretiva Recuperação de Bens revista, mas também instrumentos que regem o acesso às informações financeiras[23] e os mecanismos de combate ao branqueamento de capitais[24].

Por último, observou-se que alguns Estados-Membros impõem condições ou requisitos de cooperação que não são apoiados pelo regulamento. Tal inclui, por exemplo, o requisito que impõe a necessidade de um pedido de apreensão ser renovado e de a decisão subjacente ser reemitida ou reconfirmada pelas autoridades competentes do Estado de emissão a intervalos regulares para que a medida de apreensão possa ser mantida. Esta questão foi igualmente salientada pela Eurojust[25], que observa ainda que alguns Estados-Membros reemitem proativamente as decisões de apreensão e solicitam prorrogações das medidas de apreensão no Estado de execução a intervalos regulares, embora tal não seja exigido ou previsto pelo regulamento.

[22] Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal (JO L 130 de 1.5.2014, p. 1).
[23] Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/642/JAI do Conselho (JO L 186 de 11.7.2019, p. 122).
[24] Ver, em especial, a Diretiva (UE) 2024/1640 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera a Diretiva (UE) 2019/1937, e altera e revoga a Diretiva (UE) 2015/849 (JO L, 2024/1640, 19.6.2024).
[25] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 14.

3. PONTOS ESPECÍFICOS DE AVALIAÇÃO EM CONFORMIDADE COM O ARTIGO 38.º

3.1. Possibilidade de os Estados-Membros apresentarem e retirarem declarações ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2 e do artigo 14.º, n.º 2

O artigo 4.º do regulamento rege a transmissão das decisões de apreensão. O n.º 2 do mesmo artigo prevê que os Estados-Membros podem apresentar uma declaração que indique que, quando uma certidão de apreensão lhes é transmitida com vista ao reconhecimento ou à execução de uma decisão de apreensão, a autoridade de emissão tem também de anexar a decisão de apreensão original ou uma cópia autenticada da mesma. O mesmo se aplica às decisões de perda em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, do regulamento.

Dezasseis Estados-Membros apresentaram uma declaração nos termos do artigo 4.º, n.º 2. Os mesmos Estados-Membros também apresentaram declarações nos termos do artigo 14.º, n.º 2. No entanto, nem todas estas declarações indicam que a autoridade de emissão deve enviar sempre o original da decisão de apreensão ou de perda juntamente com as certidões. Com efeito, dois Estados-Membros declaram explicitamente que tal não é exigido, enquanto outro permite, mas não exige, que as suas autoridades de execução solicitem o original da decisão.

Nenhuma declaração emitida nos termos do artigo 4.º, n.º 2 ou do artigo 14.º, n.º 2, foi retirada.

A Eurojust refere que, mesmo nos casos em que os Estados-Membros não apresentaram uma declaração nos termos do artigo 4.º, n.º 2 ou do artigo 14.º, n.º 2, as suas autoridades competentes por vezes ainda solicitam as decisões nacionais de apreensão ou de perda subjacentes. Estes pedidos podem resultar de informações insuficientes na certidão de apreensão ou de perda normalizada[26].

3.2. Interação entre a observância dos direitos fundamentais e o reconhecimento mútuo de decisões de apreensão e de decisões de perda (artigos 8.º e 19.º)

Tal como referido na introdução do presente relatório, o regulamento baseia-se na confiança mútua entre os Estados-Membros, confiança essa que, por sua vez, facilita o reconhecimento mútuo. No entanto, a confiança mútua não implica que todos os pedidos de cooperação judiciária tenham de ser sempre reconhecidos e executados. O regulamento prevê motivos facultativos para recusar o reconhecimento e/ou a execução de decisões de apreensão e de perda (artigos 8.º e 19.º), a fim de, nomeadamente, assegurar o respeito pelos direitos fundamentais das pessoas afetadas por esses pedidos.

Vários dos motivos de recusa previstos nos artigos 8.º e 19.º do regulamento, como os relacionados com o princípio *ne bis in idem* e os julgamentos à revelia [artigo 8.º, n.º 1, alínea a), e artigo 19.º, n.º 1, alíneas a) e g)], têm uma dimensão de direitos fundamentais ou são pertinentes para os direitos fundamentais. Além disso, o artigo 8.º, n.º 1, alínea f), e o artigo 19.º, n.º 1, alínea h), preveem explicitamente que o Estado de execução pode recusar

[26] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 9.

reconhecer ou executar uma decisão de apreensão se «[e]m situações excecionais, se houver motivos substanciais para crer, com base em elementos de prova objetivos e específicos, que a execução da decisão de apreensão ou da decisão de perda 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».

No seu questionário, a Comissão pediu aos Estados-Membros que confirmassem o número de casos em que cada um dos motivos específicos de recusa previstos no regulamento (artigos 8.º e 19.º) tinha sido aplicado. As respostas sugerem que, até à data, a maior parte destes motivos só foi utilizada de forma limitada.

Relativamente às decisões de apreensão, 13 Estados-Membros forneceram informações desagregadas sobre os motivos de recusa invocados pelas suas autoridades competentes até à data. Destes, apenas um Estado-Membro indicou que as suas autoridades competentes tinham invocado o motivo de recusa baseado no princípio *ne bis in idem* [artigo 8.º, n.º 1, alínea a)], e um Estado-Membro declarou que tinha recusado uma decisão de apreensão com o fundamento de que a conduta que tinha conduzido à emissão da decisão não constituía uma infração penal nos termos da sua legislação [artigo 8.º, n.º 1, alínea e)]. O número de casos em que estes motivos foram invocados foi inferior a dez. Os motivos de recusa baseados em privilégios ou imunidades [artigo 8.º, n.º 1, alínea b)], no caráter extraterritorial da infração [artigo 8.º, n.º 1, alínea d)] e em preocupações relacionadas com os direitos fundamentais [artigo 8.º, n.º 1, alínea f)] nunca foram invocados.

No entanto, um Estado-Membro que não conseguiu fornecer dados concretos sobre a recusa de pedidos de apreensão salientou que as suas autoridades se tinham deparado frequentemente com casos em que as pessoas afetadas invocaram argumentos baseados nos direitos fundamentais para solicitar tais recusas.

A Eurojust também refere[27] ter encontrado casos em que as autoridades de execução se recusaram efetivamente a reconhecer ou executar decisões de apreensão com base numa alegada ingerência indevida nos direitos de terceiros afetados. Tal inclui os casos em que bens adquiridos de forma fraudulenta foram rapidamente revendidos a outra pessoa. O regulamento permite que os Estados-Membros recusem o reconhecimento ou a execução de decisões de perda nos casos em que os direitos das pessoas afetadas impossibilitem, nos termos da legislação do Estado de execução, a execução da decisão de perda. No entanto, no caso das decisões de apreensão, não existe esse motivo de recusa. A Eurojust indica que, pelo menos em alguns casos, as autoridades de execução encontraram, ainda assim, formas de recusar o reconhecimento nessa base, por exemplo, invocando formalmente outro motivo de recusa, como o facto de a certidão de apreensão estar incompleta [artigo 8.º, n.º 1, alínea c)], ou baseando-se em argumentos mais amplos relacionados com os direitos fundamentais e a proporcionalidade, sem indicar claramente o motivo de recusa invocado.

O único motivo de recusa invocado por vários Estados-Membros foi o preenchimento incompleto ou incorreto da certidão de apreensão [artigo 8.º, n.º 1, alínea c)]. Este motivo

[27] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 16.

também parece estar na base da maior parte das recusas. Num Estado-Membro, 31 recusas estavam relacionadas com certidões incompletas ou incorretas.

Os problemas comunicados incluem informações incorretas ou desatualizadas sobre os bens a apreender ou a sua localização, bem como dificuldades com a qualidade das traduções das certidões de apreensão. A Eurojust confirma que as traduções das certidões normalizadas são frequentemente de má qualidade e que, muitas vezes, foi necessária a sua intervenção para esclarecer os mal-entendidos daí resultantes[28]. Neste contexto, um Estado-Membro salientou especificamente a importância de as autoridades requeridas consultarem as autoridades requerentes antes de recusarem um pedido, conforme exigido pelo regulamento, a fim de permitir que estas últimas resolvam quaisquer problemas identificados.

A situação é semelhante no caso das decisões de perda. Onze Estados-Membros forneceram informações desagregadas sobre os motivos de recusa previstos pelo regulamento aplicados até à data pelas respetivas autoridades competentes. Apenas um Estado-Membro indicou que as suas autoridades competentes tinham invocado os motivos de recusa com base no princípio *ne bis in idem* [artigo 19.º, n.º 1, alínea a)]; um outro tinha invocado a existência de privilégios ou imunidades [artigo 19.º, n.º 1, alínea b)]; e outro o facto de os direitos das pessoas afetadas impossibilitarem, nos termos da legislação desse Estado-Membro, a execução da decisão de perda [artigo 19.º, n.º 1, alínea e)]. Tal como no caso da recusa de pedidos de apreensão, o número de casos em que estes motivos foram invocados foi inferior a dez. O motivo de recusa baseado no caráter extraterritorial da infração [artigo 19.º, n.º 1, alínea d)] nunca foi invocado. Três Estados-Membros recusaram reconhecer decisões de perda relacionadas com condutas que não constituem uma infração penal nos termos da sua legislação [artigo 19.º, n.º 1, alínea f)]. Dois Estados-Membros recusaram o reconhecimento por motivos relacionados com o facto de a pessoa afetada ter sido julgada à revelia [artigo 19.º, n.º 1, alínea g)].

O motivo de recusa mais utilizado foi a apresentação de certidões de perda incompletas ou incorretas [artigo 19.º, n.º 1, alínea c)]. Sete Estados-Membros comunicaram ter invocado este motivo de recusa. No entanto, o número de casos afetados parece ser inferior ao dos pedidos de apreensão. As preocupações relacionadas com os direitos fundamentais enquanto tal [artigo 19.º, n.º 1, alínea h)] só foram invocadas em dois Estados-Membros como motivo de recusa, tendo sido comunicados menos de cinco casos.

A interpretação dos motivos de recusa com base em preocupações relacionadas com os direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 19.º, n.º 1, alínea h), foi suscitada no pedido de decisão prejudicial apresentado ao Tribunal de Justiça no processo C-8/24. O processo diz respeito à cooperação judiciária ao abrigo do regulamento entre a Croácia e a Eslovénia. O Tribunal de Justiça foi chamado a clarificar se o regulamento se opõe ao reconhecimento de uma decisão de perda quando a pessoa afetada pela perda não tiver beneficiado de determinados direitos processuais. As conclusões do advogado-geral Richard de la Tour foram apresentadas em 12 de junho de 2025[29]. O advogado-geral concluiu que o artigo 19.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento 2018/1805 deve ser interpretado no sentido de que o reconhecimento e a execução de uma decisão de perda não podem ser recusados se a

[28] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 9.
[29] Conclusões do advogado-geral Richard de la Tour de 12 de junho de 2025, C-8/24, EU:C:2025:430.

pessoa visada tiver sido devidamente notificada da decisão em causa, mas não tiver feito uso de uma via de recurso disponível que poderia ter conduzido a uma fiscalização do cumprimento das normas relativas a um processo equitativo. No entanto, está ainda pendente um acórdão definitivo do Tribunal de Justiça.

3.3. Gestão e afetação dos bens apreendidos e declarados perdidos, incluindo restituição e indemnização (artigos 28.º, 29.º e 30.º)

Os artigos 28.º, 29.º e 30.º do regulamento regem a gestão e afetação dos bens apreendidos e declarados perdidos, bem como a proteção dos direitos das vítimas.

O artigo 28.º exige que os Estados-Membros assegurem que os bens objeto de apreensão ou de perda sejam geridos de forma a evitar a sua desvalorização. Um instrumento fundamental para as autoridades competentes alcançarem este objetivo é a possibilidade de vender bens apreendidos antes de serem declarados perdidos. Este tipo de venda anterior à perda, normalmente designada por «venda antecipada», está igualmente previsto no artigo 20.º da Diretiva Recuperação e Perda de Bens da UE[30]. Nos termos dessa diretiva, a venda deve estar sujeita a garantias rigorosas para assegurar o respeito pelos direitos das pessoas afetadas.

Não foram comunicados problemas relacionados com a aplicação do artigo 29.º. Quatro Estados-Membros indicaram que aplicaram regras à gestão de bens em processos nacionais de recuperação de bens diferentes das aplicadas nos procedimentos de cooperação nos termos do artigo 28.º do regulamento. No entanto, não foi referido que estas diferenças tenham causado quaisquer problemas na prática.

O artigo 29.º rege a restituição dos bens apreendidos às vítimas da criminalidade. Caso as autoridades judiciárias competentes do Estado requerente tenham decidido que determinados bens devem ser restituídos a uma vítima, a autoridade de emissão tem de informar a autoridade requerida dessa decisão. A autoridade requerida tem, então, de restituir os bens em conformidade com os seus próprios procedimentos nacionais. É possível transferir diretamente esses bens para a vítima. No entanto, é essencial que o direito da vítima aos bens não seja objeto de impugnação, que os bens não constituam elementos de prova e que os direitos das pessoas afetadas pela restituição não sejam violados no processo.

Dezasseis Estados-Membros forneceram informações sobre a sua experiência com a aplicação do artigo 29.º. Todos, à exceção de um, indicaram que tinham devolvido bens apreendidos às vítimas. Cinco Estados-Membros tiveram dificuldades específicas a este respeito. Um Estado-Membro referiu, por exemplo, ter sido confrontado com casos em que o Estado-Membro de execução insistia para que a decisão de devolver os bens apreendidos à vítima fosse emitida por um tribunal do Estado de emissão. No entanto, este requisito não está previsto no regulamento, que não limita os tipos de autoridades que podem emitir essa decisão para que esta seja reconhecida nos termos do artigo 29.º. Os Estados-Membros e a Eurojust[31] também referiram que a aplicação do artigo 29.º é difícil quando mais do que uma vítima tem um pedido de restituição de bens e os bens apreendidos são insuficientes para

[30] Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).
[31] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 19.

satisfazer todos os pedidos das vítimas, ou quando há vítimas com pedidos legítimos em várias jurisdições. O regulamento não estabelece o procedimento a seguir nesses casos.

O relatório da Eurojust da Eurojust sobre a casuística salienta também que a restituição dos bens apreendidos continua a ser operacionalmente complexa. Para além de confirmar as dificuldades que surgem em casos que envolvem pedidos múltiplos e/ou concorrentes das vítimas, a Eurojust refere vários casos em que o Estado-Membro de execução se recusou, total ou parcialmente, a cumprir o artigo 29.º do regulamento, citando disposições contraditórias do direito nacional que não permitem a restituição de bens apreendidos ou, pelo menos, de determinados tipos desses bens, antes de ser proferida uma decisão definitiva de perda[32].

A maior parte dos Estados-Membros respondentes transfere habitualmente os bens destinados a restituição ou indemnização diretamente para as vítimas, sem que o Estado de emissão atue como intermediário, embora o método de transferência varie geralmente em função das circunstâncias do caso. Esta prática está em consonância com os artigos 29.º e 30.º do regulamento.

Foram comunicadas boas práticas na coordenação da ação ao abrigo do regulamento com a ação ao abrigo da Diretiva 2014/60 relativa à restituição de bens culturais[33]. No entanto, o relatório da Eurojust sobre a casuística observa que o tempo necessário para as autoridades de execução transferirem efetivamente os bens para as vítimas, em especial os bens apreendidos a restituir nos termos do artigo 29.º do regulamento, pode variar consideravelmente. Embora, em alguns casos, as restituições tenham demorado menos de dois meses, noutros, as vítimas tiveram de esperar mais de um ano. Esta situação não é coerente com o requisito estabelecido no artigo 29.º de que as restituições devem ser efetuadas logo que possível.

O artigo 30.º rege a afetação dos bens declarados perdidos. A regra principal aplicável a essa afetação é a de que tem prioridade a execução das decisões relativas à restituição de bens às vítimas da criminalidade ou à sua indemnização. Tal como acontece com o artigo 29.º, o Estado de emissão tem de informar o Estado de execução dessas decisões. O Estado de execução tem, então, de executar essas decisões o mais rapidamente possível e transferir os bens para a vítima, quer diretamente quer através do Estado-Membro de emissão. Caso não seja possível restituir os bens originais subtraídos à vítima, mas tenha sido obtido um montante em dinheiro em resultado da execução de uma decisão de perda em relação a esses bens, o montante correspondente deve ser transferido para a vítima.

Apenas um Estado-Membro comunicou dificuldades na restituição de bens declarados perdidos às vítimas da criminalidade, e a questão parece ter sido mais operacional do que jurídica. A situação é semelhante no que diz respeito à utilização de bens declarados perdidos para indemnizar as vítimas da criminalidade: apenas um Estado-Membro indicou que, em raras ocasiões, se deparou com problemas com as regras previstas no artigo 30.º relativamente à execução das decisões de indemnização das vítimas. No entanto, a Eurojust

[32] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 19.
[33] Diretiva 2014/60/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (JO L 159 de 28.5.2014, p. 1).

refere[34] que se deparou com casos em que o cumprimento das regras em matéria de afetação de bens declarados perdidos para restituição ou indemnização se revelou difícil. No caso apresentado pela Eurojust, a dificuldade resultou de características específicas do direito nacional do Estado de emissão. As autoridades competentes do Estado de emissão adotaram decisões sobre a indemnização das vítimas, mas não foi emitida qualquer decisão de perda dos bens apreendidos no Estado de execução que pudesse ter servido de base para satisfazer os pedidos de indemnização.

Dado que a grande maioria dos Estados-Membros não recolhe informações sobre o número de casos em que a restituição ou a indemnização das vítimas foi facilitada, a Comissão não dispõe de uma panorâmica da frequência com que as disposições pertinentes do regulamento (ou seja, o artigo 29.º e o artigo 30.º, n.os 1 a 5) são aplicadas.

Se não houver pedidos das vítimas a satisfazer ou se o valor dos bens declarados perdidos exceder esses pedidos, o restante deve ser partilhado entre o Estado de emissão e o Estado de execução. No que respeita ao dinheiro, as regras são muito simples: qualquer montante superior a 10 000 EUR deve ser repartido equitativamente entre esses Estados, salvo decisão em contrário; qualquer montante igual ou inferior a 10 000 EUR pode ser retido pelo Estado de execução e não tem de ser partilhado. No caso de bens que não sejam montantes em dinheiro, os mecanismos de partilha podem assumir diversas formas, incluindo a possibilidade de vender o bem e partilhar o produto da venda de forma equitativa, tal como acima descrito. Os Estados de emissão e de execução podem também acordar que os bens permaneçam no Estado de execução, para serem utilizados para fins sociais ou de interesse público. A opção a aplicar deve ser acordada entre os Estados-Membros envolvidos em cada caso.

Todos os Estados-Membros que responderam, com exceção de um, confirmaram que aplicavam as regras gerais para a partilha de somas em dinheiro. O único Estado-Membro que comunicou uma prática diferente indicou que, em muito poucos casos, tinham sido acordados outros mecanismos informais, tal como permitido pelo regulamento.

4. PROPOSTAS DAS PARTES INTERESSADAS

4.1. Estados-Membros

Tendo em conta as dificuldades acima referidas no que diz respeito à aplicação do regulamento, a Comissão perguntou aos Estados-Membros se consideravam necessário alterar o regulamento para reforçar a sua utilidade ou assegurar a sua aplicação efetiva. Oito Estados-Membros confirmaram que consideram existir essa necessidade. As alterações propostas incluem, nomeadamente, o estabelecimento de:

1) Prazos específicos para o reconhecimento e a execução das decisões de apreensão;

[34] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 21.

2) Um prazo específico para notificar a autoridade de emissão de quaisquer circunstâncias que impeçam o reconhecimento ou a execução imediatos de uma decisão de apreensão;
3) Um prazo específico para a comunicação de informações sobre a execução das decisões de apreensão e de perda;
4) Um período máximo durante o qual o Estado de execução pode manter medidas de apreensão, a fim de evitar encargos desproporcionados para esse Estado e ingerências desnecessariamente longas nos direitos das pessoas afetadas;
5) Um motivo de recusa de decisões de apreensão ou de perda relativas a bens de baixo valor, caso os recursos necessários para executar a decisão sejam desproporcionados em relação ao valor dos bens;
6) Um motivo explícito de recusa de decisões de apreensão com base em ingerências indevidas nos direitos de terceiros de boa-fé;
7) Uma regra que exija a aceitação de certidões de apreensão em inglês, pelo menos em casos urgentes, devendo a tradução ser apresentada o mais rapidamente possível;
8) Uma base jurídica para solicitar a apreensão de bens exclusivamente para efeitos de restituição ou indemnização das vítimas;
9) Um procedimento que permita aos Estados-Membros associar pedidos de apreensão de elementos de prova no âmbito de uma DEI a pedidos de apreensão de bens de origem criminosa no âmbito do regulamento;
10) Uma opção que permita à autoridade de emissão, ao enviar um pedido de apreensão, solicitar explicitamente à autoridade de execução que realize novas investigações sobre os bens e os assuntos financeiros de um suspeito ou arguido no Estado de execução, a fim de determinar se outros bens que podem ou devem ser declarados perdidos se encontram no território do Estado de execução;
11) Uma secção na certidão de apreensão na qual a autoridade de emissão possa especificar o tipo de perda (por exemplo, perda do bem ou perda baseada no valor) a que o pedido de apreensão diz respeito. Sugeriu-se que tal facilitaria às autoridades competentes executar rapidamente as decisões de apreensão da forma pretendida pela autoridade de emissão;
12) Um formulário normalizado para a comunicação de informações sobre a execução de uma decisão de apreensão.

Um Estado-Membro indicou também que a aplicação do regulamento é, em geral, dificultada pela falta de harmonização dos procedimentos nacionais destinados a facilitar a sua aplicação. Tal como observado ao longo do presente relatório, tanto os Estados-Membros como a Eurojust referiram repetidas situações em que o grau de autonomia processual deixado aos Estados-Membros ao abrigo do regulamento ou a não alteração do direito nacional para evitar conflitos com o regulamento podem ter prejudicado a sua aplicação efetiva.

Foi ainda solicitado aos Estados-Membros que indicassem se consideram existir valor acrescentado no desenvolvimento de uma medida não vinculativa que forneça orientações sobre a forma como o regulamento interage com outros instrumentos jurídicos da UE que facilitam a cooperação para efeitos de recuperação de bens de origem criminosa, como a Diretiva 2014/41 (Diretiva DEI) e a Diretiva 2024/1260 (Diretiva Recuperação e Perda de Bens revista). Quinze dos 19 Estados-Membros que responderam indicaram que consideram

existir esse valor acrescentado, em especial no que respeita à garantia de clareza quanto à interação entre o regulamento e a Diretiva Recuperação e Perda de Bens revista. Um Estado-Membro observou, de um modo mais geral, que qualquer medida que promova uma abordagem uniforme entre os Estados-Membros para a aplicação do Regulamento (UE) 2018/1805 seria benéfica, embora se tenha igualmente observado que qualquer iniciativa deste tipo deve minimizar quaisquer potenciais encargos para as autoridades nacionais, tal como também salientado no relatório do Fórum de Alto Nível sobre o Futuro da Justiça Penal na UE[35].

Um Estado-Membro também propôs clarificar a interação entre o regulamento e os instrumentos da UE no domínio da cooperação em matéria civil [por exemplo, o Regulamento (UE) n.º 655/2014[36] e o Regulamento (UE) n.º 1215/2012][37], o que pode tornar-se pertinente, em especial, quando os processos penais são arquivados e as medidas de apreensão ao abrigo do regulamento têm de ser levantadas, mas ainda há vítimas com ações cíveis que exigem a posterior apreensão civil de bens.

A grande maioria dos Estados-Membros respondentes também apoia a ideia de criar um grupo de peritos multidisciplinar específico sobre a recuperação de bens de origem criminosa (com representantes, pelo menos, das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e das autoridades judiciárias) e/ou de disponibilizar mais financiamento específico da UE para a formação dos profissionais envolvidos na aplicação do regulamento.

4.2. Eurojust

No relatório sobre a casuística, a Eurojust identifica várias causas profundas para as dificuldades na aplicação do regulamento. Observa que, na prática, as normas e tradições nacionais continuam, por vezes, a prevalecer sobre o regulamento. A Eurojust critica também o baixo grau de harmonização entre os quadros normativos dos Estados-Membros, em especial no que se refere às normas jurídicas e aos mecanismos que apoiam a aplicação do regulamento quando este prevê que determinadas matérias devem ser deixadas à autonomia processual dos Estados-Membros. Tal inclui abordagens divergentes na designação das autoridades competentes. Além disso, a Eurojust aponta algumas dificuldades na determinação da interpretação correta do regulamento, em especial no que diz respeito a conceitos autónomos como «processos em matéria penal», e manifesta preocupação quanto à facilidade de utilização das certidões normalizadas.

Por conseguinte, a Eurojust solicita orientações claras em relação à aplicação de determinadas disposições do regulamento (como as disposições dos artigos 29.º e 30.º sobre a restituição e a indemnização das vítimas), em especial em casos complexos[38]. O relatório

[35] Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.
[36] Regulamento (UE) n.º 655/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um procedimento de decisão europeia de arresto de contas para facilitar a cobrança transfronteiriça de créditos em matéria civil e comercial (JO L 189 de 27.6.2014, p. 59).
[37] Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (reformulação) (JO L 351 de 20.12.2012, p. 1).
[38] Ver o relatório da Eurojust sobre a casuística, p. 22.

sobre a casuística salienta também a necessidade de reforçar a cooperação entre as autoridades judiciárias e outras autoridades envolvidas na cadeia de recuperação de bens [como as Unidades de Informação Financeira (UIF)].

5. CONCLUSÃO

O regulamento tem por objetivo facilitar a recuperação eficiente e eficaz de bens de origem criminosa além-fronteiras, em especial para combater a criminalidade organizada transfronteiriça. Para o efeito, estabelece regras pormenorizadas sobre a forma como os pedidos de reconhecimento de decisões de apreensão e de perda devem ser apresentados e como devem ser tratados pelo Estado-Membro requerido. Tal gera um elevado grau de segurança jurídica para os profissionais que aplicam este instrumento e evita atrasos causados pela ausência de regras claras sobre aspetos processuais fundamentais. Em combinação com a utilização obrigatória de certidões normalizadas e a manutenção de rotinas de comunicação eficazes, a cooperação judiciária entre os Estados-Membros em matéria de recuperação de bens de origem criminosa é simplificada tanto quanto possível. Como tal, o regulamento é um instrumento fundamental amplamente utilizado para a cooperação judiciária em matéria penal. Desempenha uma função única e crucial no âmbito do acervo mais vasto da UE, combatendo o branqueamento de capitais, a criminalidade organizada e o financiamento do terrorismo, e melhorou significativamente a recuperação transfronteiriça de bens. No entanto, continua a haver margem para melhorias no aumento da percentagem de produtos do crime identificados que são, em última instância, apreendidos ou devolvidos às vítimas da criminalidade ou reutilizados em seu benefício.

Persistem vários dificuldades na aplicação efetiva do regulamento. Tal é igualmente confirmado pela Eurojust no seu relatório sobre a casuística, que salienta que, em alguns casos, o regulamento continua a não ser corretamente aplicado e é até contestado com referência ao direito nacional.

Muitos dos problemas salientados no presente relatório e no da Eurojust sobre a casuística podem ser atribuídos a erros humanos ou a um conhecimento insuficiente dos ordenamentos jurídicos dos outros Estados-Membros envolvidos, como, por exemplo, nos casos em que a cooperação transfronteiriça foi dificultada ou adiada pelo facto de os pedidos de reconhecimento de decisões de apreensão ou de perda terem sido enviados às autoridades erradas do Estado de execução ou pelo facto de as certidões terem sido preenchidas incorretamente. A digitalização das certidões, em curso, deverá resolver alguns desses problemas. A inclusão de instruções e mensagens predefinidas deverá torná-las mais fáceis de utilizar e assegurar uma maior coerência entre a forma e o conteúdo dos pedidos. As orientações não vinculativas sobre a aplicação do regulamento, as boas práticas e o reforço da formação dos profissionais pertinentes podem também ajudar a reduzir estes obstáculos. A maior parte dos Estados-Membros apoia a afetação de fundos da UE especificamente a essa formação.

No entanto, algumas questões são de natureza mais jurídica ou sistémica e podem ter de ser abordadas a nível legislativo ou político nos Estados-Membros. Dessas questões podem ser exemplo a imposição unilateral de condições para a cooperação ao abrigo do direito nacional que não estão previstas no regulamento. Podem incluir também o incumprimento recorrente

dos prazos e atrasos significativos entre a emissão de pedidos de apreensão e o seu seguimento com um pedido de perda. A resolução deste tipo de questões exige, nomeadamente, alterações da legislação e prática nacionais e uma revisão dos recursos afetados às autoridades responsáveis pela emissão e execução dos pedidos de reconhecimento de decisões de apreensão ou de perda nos termos do regulamento. A Comissão reserva-se o direito de tomar as medidas necessárias para assegurar o pleno cumprimento do regulamento.

Por último, o presente relatório mostra que é necessário examinar as limitações do regulamento e o contexto mais vasto em que este opera. Os Estados-Membros propuseram alterações do regulamento que, na sua opinião, reforçariam a sua eficácia. Salientaram também que nem todas as fases ou elementos do procedimento de recuperação de bens são abrangidos pelo regulamento ou por outra legislação pertinente da UE. É o caso, em especial, da cooperação judiciária para efeitos de deteção e apreensão de bens após uma condenação com o objetivo de indemnizar vítimas sem que seja instaurada uma decisão de perda. A Comissão dará seguimento à iniciativa belga[39] a este respeito. Além disso, a interação pretendida entre os diferentes instrumentos no domínio da recuperação de bens de origem criminosa nem sempre é fácil de compreender para os profissionais. Por conseguinte, uma clara maioria de Estados-Membros manifestou o seu apoio a orientações não vinculativas nesta matéria.

Muitos Estados-Membros também manifestaram o seu apoio à criação de um grupo de peritos multidisciplinar sobre a recuperação de bens de origem criminosa, que poderia facilitar uma compreensão mais holística do quadro da UE em matéria de recuperação de bens de origem criminosa. O grupo de reflexão judicial sobre branqueamento de capitais e recuperação de bens, recentemente lançado pela Eurojust[40], reveste-se de especial importância neste contexto.

A Comissão refletirá sobre a melhor forma de de ultrapassar as dificuldades identificados no presente relatório no que diz respeito à aplicação do regulamento e sobre as propostas e recomendações apresentadas pelos Estados-Membros e pela Eurojust para determinar a melhor forma de avançar. Em especial, procurará fornecer orientações sobre a aplicação do regulamento no âmbito mais vasto do quadro da UE em matéria de recuperação de bens de origem criminosa.

[39] Ver o ponto 2.6.

[40] Para mais informações, ver https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery.