



## **Conferência do projeto REACT**

### **Novas Fronteiras dos Mecanismos de Recuperação de Ativos**

A realização da justiça constitui uma das finalidades estruturantes na concretização do Estado de Direito democrático.

Os cidadãos esperam por isso que todas as entidades a quem foi atribuída a responsabilidade de participar nessa tarefa sejam capazes de assumir a sua função com competência, objetividade e respeito pela legalidade democrática e pelos valores fundamentais.

Estamos cientes da responsabilidade do Ministério Público enquanto magistratura a quem foi confiado um conjunto muito alargado de atribuições em diferentes domínios especialmente relevantes para o bom funcionamento do sistema de justiça.

Contudo, considerando o tema desta conferência, cabe aqui destacar o papel do Ministério Público enquanto titular da ação penal orientada pelo princípio da legalidade. Esta competência não se esgota num mero exercício formal de tramitação processual e a sua concretização prática deverá ser assumida num quadro de permanente empenho em assegurar a criação de uma sociedade livre, justa e solidária, assente na dignidade da pessoa humana, em cumprimento dos valores essenciais previstos no artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa.



Especialmente relevante a este respeito será a necessidade de garantir que a investigação conduzida pelo Ministério Público, enquanto titular da ação penal, permite extrair todas as consequências jurídicas do crime, não apenas no âmbito da responsabilização penal, mas igualmente na responsabilização patrimonial dos agentes do crime.

A responsabilização patrimonial neste contexto far-se-á essencialmente através do confisco dos benefícios económicos obtidos pelos agentes do crime, sendo esta uma tarefa cada vez mais significativa na influência que a realização de justiça assume na construção do Estado de Direito.

Perguntarão porventura alguns de que modo é que um aspeto tão específico no domínio do direito penal e processual penal – como seja a recuperação de ativos ou o confisco das vantagens do crime – pode influenciar de forma determinante a concretização do Estado de Direito.

A resposta passará desde logo pela necessidade de reconhecer que uma sociedade onde o crime compense não é uma sociedade justa nem livre nem solidária.

É por isso urgente cortar todo e qualquer fluxo financeiro resultante da prática do crime.

É indispensável garantir, em todos os casos, que os agentes do crime são privados dos benefícios económicos gerados pela atividade criminosa, sem contemplos e sem exceções.



Esta tarefa não se basta, porém, com enunciações programáticas genéricas, ou meras proclamações de intenções, mas antes exige que se assuma um quadro de atuação muito concreto e baseado numa estratégia orientada para o objetivo de garantir que o crime não compensa.

As mais recentes iniciativas legislativas da União Europeia refletem precisamente esta necessidade de abordagem estratégica no quadro do combate às vantagens do crime.

A [proposta de Diretiva da Comissão Europeia relativa à recuperação e perda de bens de 25 de Maio de 2022](#), que se encontra ainda em discussão, tem neste aspeto um dos seus pilares quando, no artigo 24.º, exige que os Estados-Membros adotem uma estratégia nacional de recuperação de bens e a atualizem de cinco em cinco anos.

O anúncio que assumi institucionalmente desde o primeiro momento em que assumi as funções de Procuradora-Geral da República, de eleger a recuperação dos ativos do crime e o combate ao lucro que os criminosos obtêm com a sua prática como uma efetiva prioridade para o Ministério Público é precisamente o resultado de uma estratégia definida e orientada para esse fim de que o projeto REACT, em que esta conferência se insere, é um dos seus reflexos.

A abordagem estratégica da Procuradoria-Geral da República em matéria de recuperação de ativos tem por base um modelo assente em dois pilares essenciais.



O primeiro está assente na necessidade de identificar e avaliar o modelo de atuação nesta matéria, designadamente procurando compreender a especificidade do contexto criminal atual e explorar os possíveis caminhos a seguir.

O segundo pilar está assente na necessidade de definir as ações concretas a adotar a médio e longo prazo que serão desenvolvidas no quadro das atribuições legais e constitucionais do Ministério Público e executadas em conformidade com o caminho e modelo de ação previamente definido.

Qualquer estratégia que pretenda ser bem-sucedida deverá necessariamente começar por compreender as singularidades do problema que se pretende resolver. Nesta dimensão, importa constatar que criminalidade que hoje atenta contra os direitos e valores fundamentais já não é a antiga delinquência de subsistência, mas sim um fenómeno que tem sido identificado como *“criminalidade do poder”*.

Para além da criminalidade económico-financeira e da criminalidade organizada – realidades especialmente relevantes nesta matéria - despontam agora fenómenos criminais como a cibercriminalidade ou os crimes cometidos com recurso a meios informáticos, bem como crimes de tráfico (seja de pessoas, de estupefacientes, de armas ou mesmo de espécies protegidas) e ainda de contrabando que não se confundem com um fenómeno marginal, como a delinquência tradicional.

Tratam-se de comportamentos criminosos muitas vezes praticados através de redes criminosas cuja extensão nem sempre é identificável e que, por vezes, estão integrados no funcionamento normal das nossas sociedades e com conexões com o poder político, económico, social e empresarial.



Se a criminalidade mudou, os mecanismos e as estratégias usadas para a combater não podem manter-se os mesmos, têm que mudar também e adaptar-se aos novos desafios.

Nessa medida será indispensável reconhecer o papel que os mecanismos de recuperação de ativos (especialmente no âmbito do confisco das vantagens) assumem no contexto do combate ao crime que visa o lucro, desde os crimes mais comuns ou bagatelares às formas mais graves e organizadas de criminalidade transnacional, funcionando não apenas como mais um instrumento que opera no domínio das consequências de um crime já praticado, mas como um *instituto com capacidade para intervir de forma decisiva nas causas* que motivam a existência de uma parcela considerável destes fenómenos criminais que é precisamente o lucro ou a intenção de enriquecer com o crime. Trata-se, no fundo, de garantir que se consegue atacar a doença, mais do que simplesmente procurar atenuar os seus sintomas.

Ultrapassada aquela primeira fase de identificação do problema e de escolha do caminho a seguir, designadamente por referência à importância dos mecanismos de recuperação de ativos no combate ao crime que visa o lucro, definiu-se um modelo de ação nesta matéria que assenta em três núcleos essenciais. São eles:

- **A formação dos magistrados;**
- **O estímulo e incentivo à aplicação prática de tais mecanismos;**
- **A criação e aprofundamento de adequados modelos de cooperação nesta matéria.**

O **primeiro e porventura mais importante núcleo de atuação** nesta estratégia de ação da PGR no âmbito da recuperação de ativos é precisamente a formação dos magistrados do Ministério Público.



Foi em execução deste quadro estratégico que a Procuradoria-Geral da República determinou a criação do projeto REACT de formação especializada, o qual teve início em Outubro de 2021 e está a ser executado com o cofinanciamento do Fundo para a Segurança Interna. Entre outras iniciativas desenvolvidas no âmbito deste projeto, foram já formados cerca de 200 magistrados do Ministério Público de todo o país, durante os 10 meses em que este esteve em execução.

Este modelo de formação pretendeu ser inovador, abandonando o tradicional modelo escolástico de base expositiva e optando por uma abordagem prática que envolveu os formandos numa dinâmica de discussão de casos e de execução dos despachos que numa situação concreta deveriam ser proferidos em matéria de recuperação de ativos.

Ainda no âmbito deste pilar da formação no âmbito do projeto REACT está a ser elaborado um manual de boas práticas em matéria de tramitação processual no âmbito da recuperação de ativos que estará concluído até ao final deste ano e que será distribuído por todos os magistrados do Ministério Público.

Para além da formação de magistrados, considerando agora o segundo núcleo de ação desta estratégia, salienta-se que estamos igualmente empenhados em assegurar que o Ministério Público aplique efetivamente na prática os mecanismos legais de confisco, em qualquer das suas modalidades, mas com especial atenção para o confisco das vantagens do crime.

O incentivo a esta aplicação prática passará, desde logo, pela articulação com a estrutura hierárquica do Ministério Público, desde logo com as Procuradorias-Gerais Regionais, com vista



à criação de instrumentos hierárquicos que visem auxiliar e orientar os magistrados na tarefa de estimular a aplicação dos mecanismos de confisco nas diferentes fases do processo penal.

Estamos conscientes da importância de instituir procedimentos uniformizados em todo o Ministério Público que sejam reflexo da criação de uma **efetiva cultura de recuperação dos ativos do crime** onde os magistrados devidamente formados e capacitados nesta matéria interiorizem a necessidade de considerar em qualquer investigação não só a atividade tendente a demonstrar a ocorrência de um crime e a identidade dos seus agentes, mas também, e essencialmente, a necessidade de confiscar qualquer vantagem patrimonial que o crime tenha gerado.

Exemplo da concretização desta estratégia é precisamente a Diretiva PGR n.º1/2021 na qual dedicámos um capítulo à Recuperação de Ativos e Administração de Bens, sendo que a criação ou revisão de outros instrumentos hierárquicos que visem facilitar e orientar a atuação dos magistrados neste domínio deverão ser naturalmente ponderados.

Por fim, no âmbito do terceiro núcleo de ação deste quadro estratégico, entendemos igualmente ser de atribuir importância autónoma aos mecanismos de cooperação no âmbito do confisco das vantagens económicas geradas pelo crime.

Esta cooperação deverá ser concretizada numa dupla perspetiva:

- Por um lado, cooperação interna, ou seja, entre as diferentes entidades que coadjuvam o Ministério Público no exercício da ação penal, designadamente os órgãos de polícia criminal e o Gabinete de Recuperação de Ativos, com vista à criação de procedimentos eficientes de condução da investigação criminal e da investigação patrimonial e financeira tendente ao



confisco de modo a otimizar a eficácia de ambas no mesmo processo e assegurar a sua coordenação eficiente;

- Por outro lado, este pilar de ação considera igualmente a cooperação internacional.

A cooperação judiciária internacional para efeitos de recuperação de ativos é especialmente relevante e assume especificidades próprias que não poderão ser desconsideradas.

De acordo com o [Relatório de Avaliação da Ameaça do Crime Grave e Organizado na União Europeia \(SOCTA\) 2021](#), 70% dos grupos criminosos que atuam na União Europeia estão ativos em mais de três países e 65% dos seus membros são de múltiplas nacionalidades.

O combate a todos os fenómenos criminais que visem o lucro deve por isso assumir uma clara vocação internacional, motivada pela constatação de que num mundo cada vez mais globalizado, onde o crime não conhece fronteiras, o Ministério Público deverá estar preparado para utilizar os mecanismos de cooperação adequados a assegurar a eficácia da recuperação de ativos.

Combater estes crimes, especialmente no contexto da criminalidade mais grave e organizada, implica alargar os horizontes para além das fronteiras administrativas do território dos Estados.

A cooperação internacional em matéria de recuperação de ativos assume regras próprias e conta com mecanismos específicos e autónomos relativamente à cooperação para efeitos de investigação criminal.





Estas singularidades exigem uma abordagem individualizada e especializada neste domínio.

Importa desde logo reconhecer que as vantagens de um crime praticado exclusivamente no território nacional poderão ser facilmente transferidas para qualquer lugar do mundo, o que coloca desafios específicos que não podem ser desconsiderados para os quais os magistrados do Ministério Público deverão estar preparados.

É também para isto que continuaremos a trabalhar.

Pese embora a implementação gradual destes três pilares do modelo de ação em matéria de recuperação de ativos no contexto do Ministério Público, reconhecemos que nem tudo está bem e há ainda muito trabalho pela frente nesta matéria.

Aquilo que de positivo foi alcançado até este momento, designadamente no âmbito do projeto REACT, serve apenas como estímulo para continuar a dinamizar esta matéria, na expectativa que, com o empenho de todos, os resultados pretendidos sejam de facto alcançados.

A Conferência que hoje tem lugar corporiza, em grande medida, os vários pilares em que assenta a estratégia de ação do Ministério Público no combate ao crime que visa o lucro.

Em primeiro lugar porque assume uma evidente função formativa, de reflexão sobre temas de reconhecida importância nesta matéria.

Em segundo lugar porque esses temas, pese embora o seu inegável interesse dogmático, foram escolhidos precisamente considerando a sua manifesta relevância prática e o elevado interesse



que assumem no contexto das decisões com que os magistrados se confrontam na tramitação dos respetivos processos.

Por fim, em terceiro lugar, não foram esquecidas as matérias relativas à cooperação judiciária no âmbito da recuperação de ativos, designadamente os desafios e alterações colocados pelo Regulamento (UE) 2018/1805 relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda.

Não podia terminar sem agradecer de modo especial aos oradores, ao Senhor Professor Isidoro Blanco Cordero, ao Senhor Professor Mário Ferreira Monte e à Senhora Professora Anna Maria Maugueri pela vossa presença.

Muito obrigado por aceitarem participar nesta conferência.

É um privilégio poder contar com alguns dos mais reconhecidos e respeitados juristas nesta matéria a nível europeu.

Agradeço igualmente ao Senhor Dr. Euclides Dâmaso Simões e ao Senhor Dr. João Cura Mariano o terem aceitado moderar os painéis.

A presença de todos vós é garantia do sucesso desta iniciativa.

Um último e especial agradecimento aos Senhores Drs. João Conde Correia e Hélio Rodrigues pela disponibilidade e entrega na conceção e execução do projeto REACT e, nas suas pessoas, a todos quantos contribuíram para a respetiva implementação e dinamização.



É, pois, com a certeza de que o debate que nesta Conferência se vai desenvolver constituirá um imprescindível contributo para o exercício das competências do Ministério Público bem como para a consolidação dogmática das questões abordadas que termino manifestando votos de um profícuo trabalho.

Conferência do projeto REACT – Novas Fronteiras dos Mecanismos de Recuperação de  
Ativos – Sessão de abertura – Teatro Thalia

29 de setembro de 2022