

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.12.2008
COM(2008) 885 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

elaborado com base no artigo 14.º da 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

RELATÓRIO DA COMISSÃO

elaborado com base no artigo 14.º da 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

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

O objectivo principal da Decisão-Quadro 2003/577/JAI do Conselho relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas consiste em estabelecer as regras segundo as quais um Estado-Membro reconhece e executa no seu território uma decisão de congelamento tomada por uma autoridade judiciária de outro Estado-Membro no âmbito de um processo penal. A decisão-quadro tem por base o sistema de reconhecimento mútuo das decisões judiciais na fase anterior ao julgamento ao abrigo das quais uma ordem de congelamento é reconhecida sem nenhuma formalidade, os motivos para a sua recusa são estritamente limitados e o princípio da dupla incriminação é em parte abolido.

1.2. Notificação pelos Estados-Membros

Apenas sete Estados-Membros (AT, DK, FI, FR, NL, PL, SE) executaram a decisão-quadro antes do prazo fixado (2 de Agosto de 2005). No decurso de 2006 outros oito Estados-Membros transpuseram a decisão-quadro (BE, CY, CZ, ES, HU, SI, SK, UK) e transmitiram a legislação de execução à Comissão. A BG e a LT transmitiram esta legislação em 2007 (a BG executou a decisão-quadro no momento da adesão em 1 de Janeiro de 2007). EE e LV transpuseram as disposições da decisão-quadro e notificaram-no à Comissão em 2008.

Em finais de Outubro de 2008, a Comissão ainda não tinha recebido a legislação de transposição de oito Estados-Membros (DE, EL, IE, IT, LU, MT, PT, RO). Por essa razão, o relatório não faz referência a estes Estados-Membros na análise das medidas de execução.

1.3. Método e critérios de avaliação

O artigo 14.º da decisão-quadro estabelece que a Comissão deve elaborar até 2 de Agosto de 2005 um relatório escrito sobre as medidas adoptadas pelos Estados-Membros a fim de dar cumprimento a este instrumento. O atraso na preparação deste relatório resulta do reduzido número de notificações recebidas na data originalmente fixada pela decisão-quadro.

Pela sua natureza, as decisões-quadro são vinculativas para os Estados-Membros no que se refere aos resultados a alcançar, mas é às instâncias nacionais que compete decidir a forma e método da sua aplicação (os critérios são: clareza, segurança jurídica e eficácia). As decisões-quadro não produzem efeito directo. Contudo, o princípio da interpretação conforme é vinculativo para as decisões-quadro adoptadas no contexto do título VI do Tratado da União Europeia¹. Uma vez que a Comissão não tem autoridade para dar início a processos por infracção contra um Estado-Membro por este não ter alegadamente adoptado as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições de uma decisão-quadro do Conselho adoptada no âmbito do terceiro pilar, a natureza e o objectivo do presente relatório limitam-se a uma avaliação das medidas de transposição adoptadas pelos dezanove Estados-Membros.

¹ Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu, Pupino, Processo-105/03 (16 de Junho de 2005), JO C 193 de 6.8.2005, p. 3

2. AVALIAÇÃO

Artigo 1º - Objectivo

O objectivo da decisão-quadro é estabelecer as regras segundo as quais um Estado-Membro reconhece e executa no seu território uma decisão de congelamento tomada por uma autoridade judiciária de outro Estado-Membro no âmbito de um processo penal. Onze Estados-Membros (BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, LV, SE, SK e vagamente SI) transpuseram este objectivo para as suas legislações nacionais, enquanto a legislação de transposição de oito Estados-Membros (AT, CY, FR, HU, LT, NL, PL, UK) não incluiu esta disposição. Alguns explicaram que esta disposição é uma regra geral, que não precisa de ser transposta.

Artigo 2.º - Definições

A decisão-quadro define os seguintes termos: "Estado de emissão", "Estado de execução", "decisão de congelamento", "bens" e "elemento de prova". As legislações de transposição dos Estados-Membros abrangem mais ou menos as definições estabelecidas na decisão-quadro, mas algumas contêm apenas uma parte dos elementos exigidos. A maioria dos Estados-Membros não considerou necessário definir Estado "de emissão" e "de execução". A definição de decisão de congelamento foi contemplada pela maioria dos Estados-Membros excepto LV e PL. BE e FR invocaram a legislação nacional relativa ao termo "apreensão", mas não incluíram as disposições correspondentes.

Artigo 3º - Infracções

Esta disposição estabelece uma lista de infracções para as quais são suprimidas as duplas verificações de incriminação.

Um elevado número de Estados-Membros (BG, DK, HU, ES, FI, PL, SK, NL, UK) transpôs a lista prevista no n.º 2 do artigo 3.º em conformidade com a decisão-quadro (a legislação AT, EE, LT e LV não figurava em anexo). Contudo, a legislação BE estabelece que o aborto e a eutanásia não são abrangidos por "homicídio voluntário ou ofensas corporais graves". Isto é contrário à decisão-quadro uma vez que é a lei do Estado de emissão e não a do Estado de execução que determina se um crime consta ou não da lista. Não existe qualquer disposição de transposição para CY, CZ, SE e SI.

Artigo 4º - Transmissão de decisões de congelamento

O n.º 1 do artigo 4.º estabelece que a decisão de congelamento acompanhada da certidão deve ser transmitida pela autoridade judiciária que a tomou à autoridade judiciária competente para execução. De acordo com a legislação de oito Estados-Membros (BG, CY, EE, HU, LT, LV, SI e UK), os documentos devem ser enviados através de uma autoridade central, normalmente o Ministério da Justiça ou a Procuradoria-Geral. Outros Estados-Membros previram ou uma referência clara ao contacto "directo" entre as autoridades judiciais (FR, SK, ES, NL, SE) ou esse contacto directo resulta da lista das autoridades competentes e não há uma autoridade central (PL). Para CZ a decisão é enviada directamente à autoridade judicial competente mas pode ser igualmente enviada através do Ministério da Justiça ou da Procuradoria Geral. BE previu que as decisões relativas ao congelamento devem ser transmitidas através dos Procuradores reais que não podem ser considerados como "uma autoridade central" uma vez que apenas desempenham um papel formal na transmissão das notificações.

Artigo 5.º - Reconhecimento e execução imediata

Em geral, quase todas as legislações de transposição prevêm a execução rápida dos pedidos de congelamento.

- **Execução "imediata" (n.º 1 do artigo 5.º)**

Os Estados-Membros prevêem vários prazos tais como execução "imediata" (PL, FI) ou "injunção enviada nas 24 horas seguintes à tomada da decisão de execução" (BG), "sem atraso desnecessário" (DK), "imediata" (CZ, HU), "imediata e se possível num prazo de 24 horas" (SE). AT, ES e FR citaram a decisão-quadro que prevê a execução "imediata". BE invocou disposições nacionais a este respeito (estas disposições não figuravam em anexo). Alguns Estados-Membros não previram quaisquer prazos. EE não transpôs esta disposição, indicando pelo contrário muitos obstáculos formais à sua execução. Esses obstáculos referem-se designadamente ao facto de a "sentença" que é a base para o congelamento não ter produzido efeitos, à imparcialidade do tribunal e ao estatuto especial dos cidadãos estónios. O Reino Unido previu uma vaga disposição geral referente ao envio da decisão de execução.

- **Notificação no prazo de 24 horas (n.º 3 do artigo 5.º)**

Na maioria dos casos a emissão uma decisão de congelamento é executada de forma "imediata". AT e DK previram o prazo estabelecido na decisão-quadro ("o mais rapidamente possível e se viável num prazo de 24 horas"). Alguns Estados-Membros previram um prazo diferente, como a BE ("24 horas, 5 dias no máximo"), a BG ("imediatamente"), a CZ ("24 horas, senão sem demora injustificada"), ES e NL ("imediatamente, num prazo de 24 horas"), FR e LV ("imediatamente e se possível num prazo de 24 horas"), HU ("imediatamente"), EE e LT ("num prazo de 24 horas"), PL ("imediatamente e, se possível, no prazo de um dia a contar da recepção da decisão"), ou SK ("24 horas e, se não for possível, o mais rapidamente possível"). Alguns não previram quaisquer prazos para a emissão de uma decisão (FI, SE). Si não executou de todo esta disposição. Alguns Estados-Membros previram igualmente uma disposição que obriga a autoridade judicial competente a indicar por escrito as razões pelas quais a decisão não foi tomada dentro do prazo.

Quanto à notificação do facto de a decisão ter sido emitida (n.º 3 do artigo 5.º), em geral os Estados-Membros não previram prazos nem sequer a própria notificação. Alguns Estados-Membros embora previssem prazos, como BE ("imediatamente" ao ministério público real, que notifica "imediatamente" o Estado-Membro de emissão), CZ ("imediatamente"), ES ("imediatamente, num prazo de 24 horas"), FI ("imediatamente e se possível num prazo de 24 horas"), LT ("imediatamente") e SK ("imediatamente").

Artigo 6º - Duração do congelamento

O n.º 1 do artigo 6.º estabelece que "o congelamento dos bens deve ser mantido no Estado de execução, até que esse Estado tenha respondido de forma definitiva a qualquer pedido feito nos termos da alínea a) ou b) do n.º 1 do artigo 10.º". Em conformidade com o n.º 2, a maioria dos Estados-Membros previu igualmente a possibilidade de limitar esse período. O n.º 3 estabelece que uma decisão de levantamento da ordem de congelamento tomada pela autoridade judicial do Estado-Membro de emissão deve ser executada o mais rapidamente possível.

Em geral, este artigo foi transposto de forma correcta. Alguns Estados-Membros não transpuseram o n.º 3 (AT, EE, SI, UK), outros não previram qualquer prazo e outros ainda previram um prazo diferente (BE: "imediatamente"; BG: "imediatamente"; DK: "sem atraso desnecessário"; ES: "imediatamente", HU e SE: "imediatamente"). CY limitou-se a indicar que uma decisão estrangeira só pode ser alterada ou revista por um tribunal ou por qualquer outra autoridade competente do país estrangeiro que tomou a decisão.

A legislação de transposição da AT inclui uma declaração geral a este respeito e o procedimento previsto no artigo 58.º da lei sobre extradição e assistência mútua não está em conformidade com as disposições da decisão-quadro. Além disso, AT não transpôs o n.º 3 do artigo 6.º. SI só transpôs as disposições referentes a procedimentos nacionais sem mencionar a

decisão do Estado de emissão nem a notificação. SE só transpôs o n.º 3. A BG não previu quaisquer prazos nesta matéria. UK apenas transpôs e vagamente o n.º 1.

Artigo 7.º – Motivos de não reconhecimento ou de não execução

O artigo 7.º da decisão-quadro refere quatro motivos opcionais para o não reconhecimento ou não execução da decisão de congelamento. De forma geral a maioria destes motivos de recusa foi transposta, apesar de alguns Estados-Membros o terem frequentemente feito com carácter obrigatório. Alguns Estados-Membros não apresentaram disposições de execução, mas a alguns deles é aplicável a Convenção do Conselho da Europa² (por exemplo, CY).

O n.º 2 do artigo 7.º refere-se à possibilidade de especificar um prazo para que a certidão seja apresentada, completada ou corrigida ou para aceitar um documento equivalente, ou de dispensar a autoridade judiciária de emissão da apresentação da certidão, se a informação for considerada suficiente. Esta disposição foi transposta pela maioria dos Estados-Membros (excepto BE, CY, DK, EE, SI e UK). O n.º 3 do artigo 7.º que se refere à recusa de reconhecer ou executar uma decisão de congelamento não foi transposto por CY, EE, SI e UK (é aplicável a Convenção do Conselho da Europa³). O n.º 4 do artigo 7.º, referente à notificação da impossibilidade prática de executar a decisão de congelamento foi transposto em parte por FI (apenas quando os bens não podem ser localizados) e BG não fixou quaisquer prazos nem meios de notificação.

Para além dos motivos para o não reconhecimento ou não execução constantes da decisão-quadro, catorze Estados-Membros (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, SE, SK, UK) introduziram motivos adicionais de recusa na sua legislação nacional, o que está claramente em contradição com a decisão-quadro. Os motivos adicionais referem-se principalmente a questões de direitos humanos (BE, DK, FR), conflitos com princípios gerais dos Estados-Membros (CY, CZ) ou situações em que uma medida é proibida pela legislação nacional ou a execução é impossível de acordo com a legislação nacional (ES, HU, NL, UK). São igualmente previstos motivos relacionados com o regime linguístico e com os interesses nacionais de ordem pública, segurança e justiça. Infelizmente, alguns Estados-Membros fazem com bastante frequência referência a disposições nacionais sem as transmitir.

Artigo 8.º – Motivos para o adiamento da execução

A alínea a) do artigo 8.º referente à possibilidade de prejudicar uma investigação criminal em curso foi transposta pela maioria dos Estados-Membros (excepto CY, EE, SI). No caso de CY a Convenção do Conselho da Europa é aplicável.

Muitos Estados-Membros transpuseram o motivo de adiamento no caso dos bens ou elementos de prova em causa terem já sido objecto de uma decisão de congelamento num processo penal, e até que essa decisão de congelamento seja levantada (excepto: CY, DK, FI, SI). Contudo, apenas um pequeno número de Estados-Membros (AT, BG, ES, FR, NL) transpuseram o motivo previsto na alínea c) (bens já objecto de uma decisão de congelamento). FR e UK acrescentaram motivos adicionais (respectivamente: desclassificação do documento ou do dispositivo e impossibilidade de retirar os elementos de prova do Reino Unido). A transposição global dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 8.º é relativamente satisfatória (apenas CY, SE, SI e UK não procederam à transposição).

Artigo 9.º – Certidão

² A Convenção Europeia relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime de 1990.

³ *idem*

O n.º 2 do artigo 9.º estabelece que a certidão transmitida deve ser traduzida na língua oficial ou numa das línguas oficiais do Estado de execução. Simultaneamente ou posteriormente cada Estado-Membro pode declarar que aceita uma tradução numa ou em várias outras línguas oficiais das Instituições das Comunidades Europeias (n.º 3 do artigo 9.º).

A maioria dos Estados-Membros (AT, BG, DK, ES, FR, HU, PL, UK) aceita apenas a sua língua materna como língua de redacção da certidão. Alguns não deram qualquer informação relativa ao regime linguístico. Isto implica que actualmente apenas serão reconhecidas as certidões traduzidas para a língua nacional desse Estado-Membro (CY e SI). Alguns Estados-Membros aceitam o inglês para além da sua língua materna (EE, LT, LV, NL). Outros aceitam igualmente línguas diferentes da sua numa base de reciprocidade (CZ, SK).

BE aceita certidões em francês, neerlandês, alemão e inglês, SE em sueco, dinamarquês, norueguês e inglês e FI em finlandês, sueco e inglês (e igualmente noutras se o Procurador de justiça competente o aprovar e se não houver obstáculos à sua aprovação).

Artigo 10.º – Tratamento subsequente dos bens congelados

Este artigo aborda questões na sequência da decisão de congelamento, a saber, a transmissão de pedidos de transferência de provas ou perda de bens.

AT, BE, BG, DK, FR, HU, LT, NL, PL e SK transpuseram este artigo. CZ, EE, ES, FI, LV, SE, SI, UK transpuseram-no apenas em parte. No n.º 3, SK aborda apenas a questão dos elementos de prova e não os bens. CY não transpôs este artigo.

Artigo 11.º – Vias de recurso

O artigo 11.º estabelece que os Estados-Membros devem assegurar que qualquer parte interessada, (incluindo terceiros de boa-fé), disponha da possibilidade de interpor recurso sem efeitos suspensivos a fim de preservar os seus interesses legítimos no Estado de emissão ou de execução. Simultaneamente, os fundamentos subjacentes à emissão de uma decisão de congelamento só podem ser impugnados no Estado de emissão. Se o recurso for interposto no Estado de execução, o Estado de emissão deve ser informado do conteúdo e resultado desse recurso.

As partes interessadas podem introduzir um recurso contra a execução de uma decisão de congelamento em todos os Estados-Membros. Alguns deles aplicam a legislação nacional, no todo ou em parte, nesta matéria sendo esta a razão pela qual alguns deles transpuseram este artigo apenas em parte (CY, DK, HU, LT, SI). Alguns Estados-Membros fixaram prazos para interpor um recurso.

Normalmente os Estados-Membros prevêem medidas sem efeito suspensivo (sendo a excepção BE e CZ nalguns casos). Nem todos os Estados-Membros implementaram o n.º 4 referente à adopção das medidas necessárias para facilitar o exercício do direito de interpor recurso, facultando, em especial, informações adequadas às partes interessadas. A disposição relativa à possibilidade de só poder impugnar os fundamentos subjacentes à emissão de uma decisão de congelamento no estado de emissão foi executada apenas pela BE, BG, CZ, ES, FI, LV, NL e SK.

Artigo 12.º – Reembolso

O artigo 12.º estabelece um reembolso de quaisquer montantes pagos pelo estado de emissão ao Estado-Membro de execução pelas perdas e danos causados pela execução de uma decisão de congelamento. Prevê-se uma excepção para as situações em que os danos ou qualquer parte deles se devam exclusivamente à conduta do Estado de execução. Esta disposição não

prejudica o direito nacional em matéria de pedidos de indemnização por perdas e danos apresentados por pessoas singulares ou colectivas.

Alguns Estados-Membros não transpuseram de todo esta disposição (LV, SE, SI, UK), alguns consideraram que não é necessário aplicá-la uma vez que em tais casos o Estado em questão teria de concordar bilateralmente (FR, LT) ou que não tem de ser transposta porque a disposição é uma obrigação dirigida ao governo (BE). Para outros Estados-Membros aplicam-se as disposições nacionais gerais nessa matéria.

A BG, DK, EE, ES, FI, PL e SK transpuseram este artigo inteira ou parcialmente. Alguns Estados-Membros (CZ, ES, SK) têm diferentes tipos de disposições referentes ao reembolso dependendo de se tratar de um Estado de emissão ou de execução.

3. CONCLUSÕES

A transposição da 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 para a legislação nacional dos Estados-Membros da União Europeia, não é satisfatória. Esta conclusão baseia-se principalmente no reduzido número de notificações e no facto de algumas legislações de transposição nem sequer fazerem referência à decisão-quadro (essas disposições foram adoptadas em aplicação de outros instrumentos de direito internacional). CY e UK só em parte contemplaram as disposições da decisão-quadro (CY só abrange o congelamento de bens e UK só abrange as disposições relativas aos elementos de prova). A legislação enviada por SI revela igualmente que este Estado-Membro ainda está a utilizar as regras tradicionais em matéria de auxílio judiciário mútuo no que respeita aos pedidos de congelamento, não tendo, por conseguinte, transposto o princípio do reconhecimento mútuo nessa matéria.

As dezanove legislações nacionais recebidas pela Comissão revelam muitas omissões e interpretações incorrectas. Ainda podem ser melhoradas, nomeadamente no que se refere ao contacto directo entre as autoridades judiciais, aos motivos de recusa de reconhecer ou executar a decisão de congelamento, bem como ao reembolso. Contudo, a rápida execução das decisões de congelamento parece estar assegurada.

A Comissão convida os Estados-Membros a terem em consideração o presente relatório e a aproveitarem a oportunidade para apresentarem quaisquer outras informações relevantes à Comissão e ao Secretariado do Conselho, a fim de cumprirem as suas obrigações nos termos do artigo 14.º da decisão-quadro. Além disso, a Comissão encoraja os Estados-Membros, que informaram estar a preparar legislação relevante, a adoptarem e a notificarem o mais rapidamente possível essas medidas nacionais.