



Bruxelas, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

(1) CONTEXTO DA PROPOSTA

- **Razões e objetivos da proposta**

(1) Introdução

As medidas restritivas são um instrumento essencial para a promoção do objetivo da Política Externa e de Segurança Comum («PESC»), tal como enunciado no artigo 21.º do Tratado da União Europeia (a seguir «TUE»). Estes objetivos incluem a salvaguarda dos valores da União, a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos.

A fim de preservar estes valores, a União pode impor medidas restritivas contra países terceiros, entidades ou pessoas singulares. Estas medidas incluem medidas individuais específicas, ou seja, sanções financeiras específicas (congelamento de bens) e restrições à admissão (proibições de viagem), bem como medidas setoriais, ou seja, embargos ao armamento ou medidas económicas e financeiras (por exemplo, restrições à importação e à exportação, restrições à prestação de determinados serviços, como serviços bancários)¹. A preservação da paz e da segurança internacionais é particularmente pertinente no atual contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia. A União instituiu uma série de medidas restritivas contra indivíduos e empresas russos e bielorrussos, algumas das quais datam de 2014. Neste contexto, a fim de reforçar a coordenação a nível da União na aplicação destas medidas restritivas, a Comissão criou um grupo de trabalho «Congelar e Apreender»². Além de assegurar a coordenação entre os Estados-Membros e as agências da União, como a Europol e a Eurojust, este procura explorar a interação entre as medidas restritivas e as medidas de direito penal.

¹ O Conselho adota medidas restritivas. Em primeiro lugar, o Conselho adota uma decisão PESC ao abrigo do artigo 29.º do TUE. As medidas previstas na Decisão do Conselho são executadas quer a nível da União quer a nível nacional. Tem sido prática corrente que medidas como os embargos ao armamento ou as restrições à admissão sejam aplicadas diretamente pelos Estados-Membros, que estão juridicamente obrigados a agir em conformidade com as decisões PESC do Conselho. Outras medidas de interrupção ou redução, parcial ou total, das relações económicas com um país terceiro, bem como medidas individuais de congelamento de fundos e de recursos económicos, para proibição de colocação à disposição de fundos e recursos económicos, são executadas através de um regulamento adotado pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, nos termos do artigo 215.º do TFUE. Podem ser encontradas disposições antievasão em ambos os tipos de atos.

² Aplicar sanções aos oligarcas russos e bielorrussos elencados: Grupo de Trabalho «Congelar e Apreender» da Comissão intensifica o trabalho com os parceiros internacionais, comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 17.3.2022, disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; «Grupo de Trabalho Congelar e Apreender»: Quase 30 mil milhões de euros de ativos de oligarcas e entidades russos e bielorrussos congelados pela UE até à data, comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 8.4.2022, disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

Atualmente, a União tem mais de quarenta regimes de medidas restritivas em vigor. Alguns deles aplicam medidas restritivas por parte das Nações Unidas; outros são adotados autonomamente pela União. Para além dos regimes que abordam situações específicas de cada país, a União adotou igualmente regimes horizontais que visam a proliferação e a utilização de armas químicas, os ciberataques, as violações dos direitos humanos e o terrorismo³. As medidas restritivas são vinculativas para os Estados-Membros da União e para qualquer pessoa ou entidade sob a jurisdição dos Estados-Membros (operadores da UE)⁴. A aplicação incoerente das medidas restritivas compromete a sua eficácia e a capacidade da União para falar a uma só voz⁵. A aplicação e o controlo do cumprimento das medidas restritivas da União são, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros. As autoridades competentes dos Estados-Membros têm de avaliar se houve uma violação do regulamento pertinente do Conselho adotado nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») e tomar as medidas adequadas.

A este respeito, os regulamentos da União incluem sistematicamente uma disposição que obriga os Estados-Membros a adotarem regras nacionais que prevejam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas para as infrações às disposições desses regulamentos⁶.

Estes regulamentos incluem geralmente:

- as medidas restritivas;
- a cláusula antievasão, que proíbe a participação consciente e intencional em atividades que procurem contornar as medidas restritivas em causa⁷; e
- outras obrigações, em especial a de informar sobre as medidas tomadas para aplicar as medidas restritivas (por exemplo, comunicar às autoridades o montante dos ativos que foram congelados).

O artigo 215.º do TFUE constitui uma base jurídica para que o Conselho adote as «medidas necessárias» em caso de adoção de medidas restritivas da União. No entanto, a base jurídica para a adoção de medidas restritivas não permite a aproximação das definições de direito penal e dos tipos e níveis das sanções penais⁸.

³ Para uma panorâmica, ver o mapa de sanções da UE, disponível em <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

⁴ As medidas restritivas da UE são aplicáveis no âmbito da jurisdição (território) da União: aos cidadãos da UE em qualquer local: às sociedades e organizações constituídas ao abrigo do direito de um Estado-Membro — incluindo as sucursais de sociedades da UE em países terceiros; a bordo de aeronaves ou navios sob a jurisdição dos Estados-Membros; Comissão Europeia, Perguntas frequentes: Medidas restritivas (sanções), disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_22_1401.

⁵ Comunicação da Comissão, O sistema económico e financeiro europeu: promover a abertura, a solidez e a resiliência, COM(2021) 32 final de 19.1.2021, secção 5 (Reforçar a aplicação e execução das sanções da UE), p. 16, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=PT>; Na mesma comunicação, a Comissão observa que a aplicação [das medidas restritivas da UE] não é tão uniforme em toda a UE como deveria ser. Esta situação cria distorções no mercado único, uma vez que as empresas da UE, incluindo as filiais de empresas estrangeiras na UE, podem contornar as proibições, gerando também incerteza para os operadores. Tal como referido, a aplicação incoerente compromete a eficácia das [medidas restritivas] e a capacidade da UE para falar a uma só voz. Entre outras iniciativas, a estratégia apela a um maior trabalho de coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros, a fim de assegurar que as sanções nacionais em caso de violação das medidas restritivas da UE sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

⁶ Ver, por exemplo, o artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho, de 31 de julho de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia, texto consolidado disponível em [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/02014R0833-20220413-PT-EUR-Lex(europa.eu)).

⁷ Note-se que esta cláusula também é aplicável se as medidas restritivas não tiverem sido violadas; é suficiente para participar em regimes criados para o efeito.

⁸ A aproximação das definições e sanções penais não pode ter lugar com base na base jurídica não legislativa do artigo 29.º do TUE, artigo 215.º do TFUE.

Tal como será discutido mais pormenorizadamente nas secções seguintes, na ausência de harmonização a nível da União, os sistemas nacionais diferem significativamente no que diz respeito à criminalização da violação dos regulamentos do Conselho relativos a medidas restritivas da União («violação das medidas restritivas da União»). Do mesmo modo, os sistemas de sanções penais diferem substancialmente.

Neste contexto, a Comissão propõe aditar a violação de medidas restritivas da União aos domínios da criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»). Logo que o Conselho chegue a acordo e o Parlamento Europeu dê a sua aprovação para aditar a violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão estará em condições de propor uma diretiva no âmbito do processo legislativo ordinário, que poderá aproximar a definição de infrações penais e sanções.

Tendo em conta a necessidade urgente de responsabilizar as pessoas e entidades elencadas envolvidas na violação das medidas restritivas da União, a Comissão adotou hoje também uma comunicação, que contém um anexo que estabelece os principais elementos que uma futura diretiva relativa às sanções penais pela violação das regras da União em matéria de medidas restritivas poderá conter⁹.

As secções que se seguem analisam os problemas que a presente proposta procura resolver, juntamente com as suas causas subjacentes e as consequências negativas causadas pela situação atual. Seguir-se-á uma apresentação dos objetivos da proposta e do seu valor acrescentado, incluindo as razões pelas quais cumpre os critérios para aditar um domínio de criminalidade ao artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

(2) Problemas que a proposta aborda

Uma vez que a adoção de medidas restritivas da União se intensificou ao longo das últimas décadas¹⁰, o mesmo acontece com os mecanismos de evasão, incluindo os que constam de uma lista de medidas restritivas que dispõem de recursos suficientes e que podem recorrer a «facilitadores» (advogados, notários, etc.) e a «instrumentos» (estruturas jurídicas complexas para ocultar a propriedade efetiva dos ativos, por exemplo) para escapar à sua aplicação.

A este respeito, é particularmente importante um relatório de 2021 da Rede Europeia de pontos de contacto sobre pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra («Rede Genocídio»)¹¹. Com base numa avaliação comparativa da situação nos Estados-Membros, o relatório da Rede Genocídio salienta que, na prática, muito poucas pessoas singulares ou coletivas responsáveis pela violação das medidas restritivas da União são efetivamente responsabilizadas¹². No entanto, observa igualmente que «recentemente, é

⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Para uma diretiva relativa às sanções penais pela violação de medidas restritivas da União, COM (2022) 249 de 25.5.2022.

¹⁰ Ver mapa de sanções da UE, nota 1.

¹¹ Decisão do Conselho, de 13 de junho de 2002, que cria uma rede europeia de pontos de contacto relativa a pessoas responsáveis por genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (2002/494/JHA) Eurojust, Rede Genocídio, ver <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msckid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 4. No anexo do relatório de peritos é apresentada uma panorâmica da legislação pertinente dos Estados-Membros e dos Estados Observadores da Rede, ver https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; Tendo em vista uma apresentação no Grupo da Cooperação Judiciária em Matéria Penal do Conselho (COPEN), o relatório foi igualmente publicado no doc. 7274 do Conselho, de 16 de março de 2022.

possível observar uma tendência positiva no número de ações coercivas lançadas e no aumento das sanções impostas por certas autoridades nacionais»¹³.

Apesar das tendências positivas em alguns Estados-Membros, parece haver apenas alguns processos judiciais em curso relacionados com a violação das medidas restritivas da União¹⁴. Tal pode constituir uma indicação de que não é dada prioridade suficiente à investigação e à ação penal contra a violação das medidas restritivas da União em muitos Estados-Membros. Além disso, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei enfrentam obstáculos significativos devido à categoria específica dos infratores e das vítimas e à natureza complexa das (combinações de) infrações em causa.

As violações das medidas restritivas da União têm frequentemente um caráter transfronteiriço. Por exemplo, uma empresa pode comprar equipamento através de um intermediário estrangeiro, sabendo que os verdadeiros vendedores são países, entidades e pessoas sujeitas a medidas restritivas¹⁵. Em matéria de congelamento de ativos, por exemplo, um banco internacional pode facilitar a transferência de um iate «congelado» propriedade de uma pessoa elencada. Tal transferência proibida poderia envolver um escritório de advogados, que contribua para a prática do crime através da redação dos documentos para a venda do iate e, em alguns casos, um funcionário governamental corrupto que permita a sua mudança de propriedade. As empresas de branqueamento de capitais e/ou de fachada também podem ser meios acessórios para ocultar as origens do pagamento do iate.

Uma vez que, frequentemente, não existem vítimas diretas da violação de medidas restritivas, a sua investigação e ação penal dependem da deteção pelas autoridades nacionais competentes. Além disso, as denúncias feitas por denunciante¹⁶ ou as queixas apresentadas por organizações da sociedade civil¹⁷ desempenham um papel importante na denúncia de violações de medidas restritivas.

No que diz respeito à interação da abordagem dos Estados-Membros com vista à criminalização das violações das medidas restritivas da União com medidas de confisco, importa salientar que, na maioria dos Estados-Membros, o confisco só é possível com base numa condenação penal ou, pelo menos, em caso de ligação estabelecida com atividades criminosas. No entanto, mesmo que em vários Estados-Membros a violação das medidas restritivas tenha sido criminalizada, as diferenças entre os Estados-Membros podem conduzir a uma abordagem fragmentada em casos transfronteiriços.

(3) Causas subjacentes dos problemas

As pessoas envolvidas em práticas ilícitas relativas a medidas restritivas da União podem beneficiar do facto de os Estados-Membros terem definições e sanções muito diferentes para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do seu direito administrativo e/ou penal¹⁸. Alguns Estados-Membros utilizam definições amplas, tais como «violação das sanções da

¹³ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 13.

¹⁴ Para uma seleção de processos, ver Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 14.

¹⁵ Idem, pp. 19 e 21.

¹⁶ Instrumento de denúncia de sanções da UE, disponível em: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Um exemplo é o processo *Lafarge*, com base numa queixa penal apresentada por duas organizações da sociedade civil, juntamente com 11 antigos funcionários sírios da Lafarge discutido no âmbito da Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, secção 4.2, p. 17. Processo n.º 19-87.367 - *Cour de Cassation* (França), 7 de setembro de 2021, tradução inglesa disponível em https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Idem, secção 5, p. 22

ONU e da UE» ou «violação dos regulamentos da UE»¹⁹. Outros Estados-Membros dispõem de disposições mais pormenorizadas, por exemplo, fornecendo uma lista de condutas proibidas²⁰.

Com base nas respostas recebidas a um questionário distribuído pela Rede Genocídio, nas suas novas consultas²¹ e na investigação adicional realizada pela Comissão tendo em vista a presente proposta, pode concluir-se que, em 13 Estados-Membros, a violação das medidas restritivas da União pode constituir uma infração administrativa ou penal. Os critérios segundo os quais o comportamento se insere num ou noutro regime são diferentes em cada Estado-Membro, mas estão geralmente relacionados com a sua gravidade (natureza grave), ou são determinados em termos qualitativos (dolo, negligência grave) ou quantitativos (danos)²². Em 12 Estados-Membros, a violação das medidas restritivas da União é apenas uma infração penal. No entanto, em dois Estados-Membros, a infração específica de violação das medidas restritivas da União só pode resultar em sanções administrativas²³.

Quadro: Categorização da violação das medidas restritivas da União

Categorização da violação das medidas restritivas da União	Estados-Membros
A violação de medidas restritivas constitui uma infração penal ou administrativa	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
A violação de medidas restritivas constitui uma infração penal	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
A violação de medidas restritivas constitui uma infração administrativa	ES, SK

No que diz respeito às penas de prisão, em 14 Estados-Membros a duração máxima da prisão situa-se entre 2 e 5 anos, ao passo que em oito Estados-Membros são possíveis penas máximas entre 8 e 12 anos²⁴. A coima máxima que pode ser imposta pela violação das medidas restritivas da União — quer como infração penal quer como infração administrativa — varia consideravelmente entre os Estados-Membros, situando-se entre 1 200 EUR e

¹⁹ Por exemplo, o artigo 459.º do Código Aduaneiro francês (*Code des douanes*) prevê que «qualquer pessoa que infrinja ou tente infringir as medidas de restrição económica e financeira decididas i) a nível da UE com base no artigo 215.º do TFUE ou ii) com base em acordos internacionais ratificados pela França enfrenta até cinco anos de prisão. As pessoas coletivas também podem ser objeto de ação penal por tais infrações.», ver Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, anexo; Para a versão original em francês, ver:

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclkiid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; A Bélgica, Chipre, a República Checa e a Lituânia dispõem de disposições semelhantes. Ver Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, anexo;

²⁰ Por exemplo, o artigo 18.º, n.º 2, e o artigo 19.º, n.º 5, da Lei Alemã do Comércio Externo (*Außenwirtschaftsgesetz*), ver

https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclkiid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Outros Estados-Membros, em que

o direito nacional vai além da mera criminalização das violações das medidas restritivas da União, são, por exemplo, a Hungria e a Eslovénia, ver Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, secção 5, anexo.

²¹ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, anexo;

²² Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, secção 5.1, p. 22.

²³ Idem.

²⁴ Idem, secção 5.2, p. 23

500,000 EUR²⁵. Catorze Estados-Membros preveem a responsabilidade das pessoas coletivas pela violação das medidas restritivas da União²⁶. Doze Estados-Membros preveem sanções administrativas, nomeadamente coimas, que podem ser impostas a pessoas coletivas quando os seus funcionários (ou, pelo menos, a direção) violarem sanções²⁷. As coimas máximas para pessoas coletivas variam entre 133,000 e 37,5 milhões de EUR²⁸.

Por último, a violação das medidas restritivas da União é punida pelo direito penal também em vários países terceiros, como o Canadá²⁹ e os Estados Unidos («EUA»). O Departamento de Justiça dos EUA tem competência penal em caso de violação deliberada de medidas restritivas em conformidade com o International Emergency Economic Powers Act («IEEPA»)³⁰ e o Trading with the Enemy Act³¹. Nos termos do artigo 206.º da IEEPA, as sanções penais por violação deliberada de medidas restritivas incluem uma pena máxima de prisão de 20 anos e uma coima máxima de 1 milhão de USD³². As autoridades norte-americanas impuseram pesadas multas penais pela violação de medidas restritivas.

(4) Consequências negativas do *status quo*

Na ausência de autoridades policiais e judiciais que disponham dos instrumentos e recursos adequados para prevenir, detetar, investigar e perseguir judicialmente a violação das medidas restritivas da União, as pessoas singulares e coletivas designadas cujos bens se encontram congelados continuam a poder aceder, na prática, aos seus bens e aos regimes de apoio visados por medidas restritivas da União.

Além disso, o facto de os Estados-Membros terem definições muito diferentes e sanções heterogéneas para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do seu direito administrativo e/ou penal indica que a mesma infração pode ser punida com sanções diferentes e níveis de repressão diferentes. Politicamente, esta situação enfraquece a aplicação das medidas restritivas da União e compromete a credibilidade dos objetivos da União.

Por último, as receitas geradas pela exploração de bens e recursos naturais comercializados em violação das medidas restritivas da União pode também permitir que as entidades ou pessoas visadas por essas medidas restritivas adquiram armas com as quais possam cometer os seus crimes³³. A violação das restrições à importação poderia, além disso, contribuir para a

²⁵ Idem, secção 5.1, p. 24

²⁶ Idem, com base no relatório da Rede Genocídio e numa investigação mais aprofundada da Comissão.

²⁷ Idem, secção 5.3, p. 24

²⁸ Idem, secção 5.1, p. 24

²⁹ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 13.

³⁰ 50 U.S.C., pontos 1701-06(2011); Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, março 2022, disponível em <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ 50 U.S.C., pontos 4301-41(2009);

³² IEEPA, artigo 206.º: ponto 510.701 Sanções: «a) O artigo 206.º da International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (IEEPA) é aplicável às violações das disposições de qualquer licença, decisão judicial, regulamento, ordem, diretiva ou instrução emitida pelo Secretário do Tesouro ou em conformidade com as instruções ou autorizações do Secretário do Tesouro nos termos da presente parte ou de qualquer outra forma ao abrigo da IEEPA (...) (3) Uma pessoa que, voluntariamente, tenta cometer, consente em cometer, ou auxilia ou protege a prática de uma violação de uma licença, ordem, regulamentação ou proibição pode, após condenação, ser punida com uma coima não superior a 1,000,000 \$ ou, em caso de pessoa singular, ser detida por um período não superior a 20 anos, ou ambos.»

³³ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 14.

exploração ilegal de bens e recursos naturais no país visado por essas medidas restritivas³⁴, com consequentes danos ambientais e sociais.

(5) Objetivos da proposta

Neste contexto, e tendo em conta a necessidade urgente de pôr termo à impunidade das violações das medidas restritivas na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a presente proposta visa dar início ao procedimento previsto no artigo 83.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do TFUE. Em conformidade com este procedimento, com base na evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. Estes devem ser domínios de criminalidade particularmente grave, com uma dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências das infrações ou da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns³⁵. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

Atualmente, o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE não permite estabelecer regras mínimas relativas à definição e às sanções aplicáveis a qualquer violação, incluindo a evasão, das medidas restritivas da União, uma vez que a violação das medidas restritivas da União enquanto tal ainda não está abrangida pelos domínios de criminalidade enumerados nesse artigo. Os domínios de criminalidade atualmente enumerados são o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de crianças, o tráfico de droga, o tráfico de armas, a corrupção, o branqueamento de capitais, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada. A violação das medidas restritivas da União pode, no entanto, estar relacionada com infrações penais abrangidas por alguns dos domínios de criminalidade enumerados, como o terrorismo e o branqueamento de capitais.

Os critérios referidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE relativos à dimensão transfronteiriça de um domínio da criminalidade, nomeadamente a natureza ou o impacto das infrações penais e a necessidade especial de combater numa base comum, estão interligados e não devem ser apreciados isoladamente. Em caso de violação das medidas restritivas da União, estes critérios estão preenchidos porque:

- Em primeiro lugar, a violação das medidas restritivas da União deve ser qualificada como um domínio da criminalidade, a fim de assegurar a aplicação eficaz da política da União em matéria de medidas restritivas. A violação de medidas restritivas já é classificada como infração penal pela maioria dos Estados-Membros. Entre os Estados-Membros que classificam a violação de medidas restritivas como infração penal, alguns dispõem de definições latas, como «violação das sanções da ONU e da UE» ou «violação dos regulamentos da UE», enquanto outros têm disposições mais pormenorizadas, por exemplo, fornecendo uma lista de condutas proibidas. Os critérios segundo os quais o comportamento se insere num quadro de direito penal variam consoante o Estado-Membro, mas estão geralmente relacionados com a sua gravidade (natureza grave), ou são determinados em termos qualitativos (dolo, negligência grave) ou quantitativos (danos).
- Em segundo lugar, trata-se de um domínio particularmente grave da criminalidade, que apresenta, em gravidade, uma gravidade semelhante à dos domínios de

³⁴Idem, p. 5.

³⁵ Artigo 83.º, n.º1 do TFUE.

criminalidade já enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que pode perpetuar ameaças à paz e à segurança internacionais, comprometer a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos e resultar em danos económicos, sociais, societários e ambientais significativos. As pessoas singulares e coletivas designadas cujos bens são congelados continuam a poder aceder, na prática, aos seus bens e a regimes de apoio visados por medidas restritivas. Da mesma forma, o dinheiro gerado pela exploração de recursos naturais comercializados em violação das medidas restritivas da União pode também permitir que os regimes visados por essas medidas restritivas adquiram armas com as quais possam cometer os seus crimes. A violação das medidas restritivas da União poderia, além disso, contribuir para a exploração ilegal de bens e recursos naturais no regime visado por essas medidas restritivas.

- Em terceiro lugar, as violações das medidas restritivas da União têm uma dimensão transfronteiriça clara e, por vezes, mesmo inerente. Não só são geralmente cometidas por pessoas singulares e coletivas que operam à escala mundial, mas, em alguns casos, as medidas restritivas da União, tais como restrições à importação e exportação e restrições aos serviços bancários, proíbem mesmo as operações transfronteiriças. Por conseguinte, por definição, a sua violação é um comportamento à escala transfronteiriça que exige uma resposta transfronteiriça comum a nível da União.
- Em quarto lugar, o facto de os Estados-Membros terem definições e sanções muito diferentes para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do seu direito administrativo e/ou penal indica que a mesma infração pode ser punida com sanções diferentes e níveis de repressão diferentes. Tal compromete os objetivos da União de salvaguardar a paz e a segurança internacionais e de defender os valores comuns da União. Por conseguinte, existe uma necessidade especial de ação comum a nível da União para combater a violação das medidas restritivas da União através do direito penal.
- Em quinto lugar, as diferentes definições e sanções heterogéneas para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do direito administrativo e/ou penal dos Estados-Membros constituem um obstáculo à aplicação coerente da política da União em matéria de medidas restritivas. Podem mesmo conduzir à procura do foro mais favorável por parte dos infratores e, em última análise, à sua impunidade, uma vez que puderam optar por exercer as suas atividades nos Estados-Membros com respostas menos severas à violação das medidas restritivas da União. A harmonização aumentaria igualmente o efeito dissuasor das sanções em caso de violação das medidas restritivas da União.

Para além do cumprimento dos critérios referidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, uma ação comum a nível da União contribuiria não só para a criação de condições equitativas entre os Estados-Membros, mas também para condições de concorrência equitativas a nível mundial e para a cooperação policial e judiciária na luta contra a violação de medidas restritivas.

Tal como será analisado mais adiante, a proposta de aditar a violação das medidas restritivas da União aos domínios da criminalidade estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE complementa a proposta da Comissão³⁶ que visa rever a diretiva relativa ao congelamento e ao confisco dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia e a decisão do Conselho

³⁶ Comissão Europeia, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e ao confisco de bens, COM (2022) 245 de 25.5.2022.

relativa aos gabinetes de recuperação de bens³⁷. A nova diretiva proposta relativa à recuperação e ao confisco de bens seria aplicável à violação das medidas restritivas da União, na medida em que esta infração fosse harmonizada ao abrigo do direito da União.

Assim que o Conselho, após obter a aprovação do Parlamento Europeu, concordar em aditar a violação das medidas restritivas da União como um domínio de criminalidade nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, a Comissão poderá propor uma diretiva relativa à violação das medidas restritivas da União no âmbito do processo legislativo ordinário. Tal como já foi referido, a Comissão adotou hoje também uma comunicação, que contém um anexo que estabelece os principais elementos que uma futura diretiva relativa às sanções penais pela violação das regras da União em matéria de medidas restritivas poderá conter³⁸.

- **Coerência com as disposições vigentes no mesmo domínio de intervenção**

O artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) estabelece os valores comuns da União em matéria de dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos. A aplicação efetiva de medidas restritivas, nomeadamente através de medidas de direito penal destinadas a combater a violação de medidas restritivas, apoia a defesa desses valores comuns dentro e fora da União.

Além disso, a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros. Visa garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos. Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resultem da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

Tal como referido anteriormente, permitir a aproximação das definições e sanções penais em caso de violação das medidas restritivas da União complementar a proposta de diretiva da Comissão relativa à recuperação e confisco de bens, que aplica a Estratégia para a União da Segurança³⁹ e a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada⁴⁰.

A presente proposta visa reforçar as capacidades das autoridades nacionais para detetar, identificar, congelar e gerir bens que constituem os produtos ou instrumentos do crime. Além disso, prevê um quadro jurídico reforçado em matéria de confisco, incluindo casos específicos em que não é possível uma condenação por um crime específico.

³⁷ 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) Decisão 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de dezembro de 2007, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros no domínio da deteção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com o crime (JO L 332 de 18.12.2007, p. 103).

³⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Para uma diretiva relativa às sanções penais pela violação de medidas restritivas da União, COM (2022) 249 de 25.5.2022.

³⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da UE para a União da Segurança, COM(2020)605 final de 24.7.2020.

⁴⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada, COM(2021) 70 final de 14.4.2021.

Acresce que a nova proposta contribui para a aplicação efetiva de medidas restritivas, exigindo que os Estados-Membros permitam a deteção e identificação de bens relacionados com violações das medidas restritivas da União, tal como definidas no direito nacional, e tornando as regras revistas em matéria de recuperação e confisco de bens aplicáveis à infração penal da violação das medidas restritivas da União.

Na sequência da adoção de uma diretiva que aproxime as definições e sanções relacionadas com a violação das medidas restritivas da União, cujos elementos potenciais são discutidos mais aprofundadamente na comunicação acima referida, também hoje adotada, as regras em matéria de deteção e identificação, congelamento, gestão e medidas de confisco passariam a ser aplicáveis aos bens relacionados com a violação das medidas restritivas da União. Por último, o produto da violação das medidas restritivas da União, por exemplo, nos casos em que pessoas e empresas disponibilizariam fundos àqueles sujeitos a sanções financeiras específicas (ou seja, congelamento de ativos), poderia ser objeto de medidas de confisco. Ao mesmo tempo, os instrumentos utilizados para reprimir a violação de medidas restritivas podem também tornar-se objeto de confisco.

- **Coerência com outras políticas da União**

Regulamentos do Conselho relativos a medidas restritivas da União

O estabelecimento de regras mínimas relativas à definição de direito penal e às sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas baseadas no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE reforçaria a aplicação de medidas restritivas nos Estados-Membros, complementando assim as medidas tomadas em conformidade com o artigo 29.º do TUE e o artigo 215.º do TFUE. A Comissão e o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança propuseram o reforço das disposições relativas às sanções previstas nos Regulamentos (CE) n.º 833/2014 e (CE) n.º 269/2014 no âmbito do sexto pacote de medidas restritivas em resposta à agressão russa contra a Ucrânia. As disposições alteradas obrigarão os Estados-Membros a estabelecer regras em matéria de sanções, incluindo, se for caso disso, sanções penais, aplicáveis às infrações a esses regulamentos e a tomar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. Os Estados-Membros devem igualmente prever medidas adequadas de confisco do produto dessas infrações. No entanto, tal como referido anteriormente, o artigo 29.º do TUE e o artigo 215.º do TFUE não constituem uma base jurídica para a aproximação das definições penais e dos tipos e níveis das sanções penais.

Comunicação da Comissão de 2021 relativa ao sistema económico e financeiro europeu

Além disso, na sua comunicação de 2021, intitulada «O sistema económico e financeiro europeu: promover a abertura, a solidez e a resiliência»⁴¹, a Comissão observa que a aplicação [das medidas restritivas da União] não é tão uniforme em toda a União como deveria ser. Esta situação cria distorções no mercado único, uma vez que as empresas da União, incluindo as filiais de empresas estrangeiras na UE, podem achar maneiras de contornar as medidas restritivas, gerando também incerteza para os operadores. Tal como referido, a aplicação incoerente compromete a eficácia das [medidas restritivas da União] e a capacidade da União para falar a uma só voz. Entre outras iniciativas, a estratégia apela a um maior trabalho de

⁴¹ COM(2021) 32 final de 19.1.2021.

coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros, a fim de assegurar que as sanções nacionais em caso de violação das medidas restritivas da UE sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

(2) BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• **Base jurídica**

Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resultem da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns. Os domínios de criminalidade, enumerados no presente artigo, são os seguintes: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada. Na sua versão atual, esta lista não permite estabelecer regras mínimas relativas à definição e às sanções em caso de violação de medidas restritivas.

A presente proposta visa dar início ao procedimento previsto no artigo 83.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do TFUE. Em conformidade com este procedimento, com base na evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, neste caso a violação de medidas restritivas da União. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu. A justificação do modo como os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE são cumpridos neste caso foi discutida na secção 1.5 supra.

• **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

O objetivo da presente decisão, a saber, aditar a violação das medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, deve ser alcançado a nível da União. Por conseguinte, respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE. Neste caso específico, a necessidade de uma ação a nível da União foi ainda mais demonstrada quando se debateram os motivos pelos quais estão preenchidos os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE (secção 1.5 supra).

• **Proporcionalidade**

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, as medidas propostas pela Comissão não devem exceder o necessário para atingir o seu objetivo. A decisão de aditar a violação de medidas restritivas da União à lista de crimes da UE constante do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE seria proporcionada, tendo em conta o facto de estarem preenchidos os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. Além disso, esta decisão não prejudicaria as ações que poderiam ser empreendidas numa segunda fase. Em especial, não determina nem antecipa o âmbito e o conteúdo do direito derivado que poderia ser proposto posteriormente.

- **Escolha do instrumento**

A presente proposta visa dar início ao procedimento previsto no artigo 83.º, n.º 1, terceiro parágrafo. Em conformidade com este procedimento, com base na evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, neste caso a violação de medidas restritivas. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

(3) **RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão criou o Grupo de Trabalho «Congelar e Apreender» no início de março de 2022. O seu objetivo é assegurar a coordenação entre os Estados-Membros na aplicação das medidas restritivas da União contra pessoas e empresas russas e bielorrussas elencados em lista e explorar a interação entre as medidas restritivas da União e as medidas de direito penal. Estas trocas de pontos de vista incluíram reuniões com as autoridades nacionais competentes para a aplicação de sanções, a Eurojust e a Rede Genocídio⁴², cujo secretariado é gerido pela Eurojust.

Um subgrupo específico do Grupo de Trabalho «Congelar e Apreender» é dedicado ao reforço da aplicação das medidas restritivas da União. Em especial, aborda as questões levantadas pelas autoridades nacionais e explora possíveis formas de identificar os ativos de forma proativa. Participam neste subgrupo representantes e autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros. Durante as trocas de pontos de vista realizadas no contexto deste subgrupo, surgiram em várias ocasiões dificuldades em responsabilizar pessoas singulares e coletivas envolvidas na violação das medidas restritivas da União. Os participantes nesse intercâmbio defenderam igualmente uma abordagem comum do direito penal em relação à violação das medidas restritivas da União.

A necessidade de uma tal abordagem comum está especificamente demonstrada num relatório elaborado pela Rede Genocídio⁴³ e publicado em dezembro de 2021. Esse relatório salienta a necessidade de sancionar a violação das medidas restritivas da União, a fim de assegurar que as pessoas singulares ou coletivas responsáveis por tais violações sejam efetivamente responsabilizadas⁴⁴. Além disso, conclui que «a repressão das violações das sanções pode constituir uma rede de segurança para evitar a impunidade», especialmente no que diz respeito à ligação com os principais crimes internacionais⁴⁵.

Acresce que os debates no âmbito do subgrupo do Grupo de Trabalho sobre investigações e confisco demonstraram a importância de uma abordagem proativa e de uma coordenação entre as autoridades competentes para a aplicação das medidas restritivas da União. As Unidades de Informação Financeira, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades aduaneiras, juntamente com os parceiros internacionais, a sociedade civil e os

⁴² Eurojust, Rede Genocídio, ver <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

⁴³ Rede Genocídio, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

⁴⁴ Idem, p. 4.

⁴⁵ Idem, p. 26.

jornalistas de investigação, devem cooperar e trocar informações, a fim de obter as pistas que permitam às autoridades policiais iniciar uma investigação.

A Comissão consultou igualmente o seu grupo de peritos sobre a política penal da UE em 13 de maio de 2022⁴⁶, que acolheu favoravelmente a ideia de harmonizar as definições e as sanções a nível da União.

- **Avaliação de impacto**

Dada a urgência excepcional da situação, não foi possível realizar uma avaliação de impacto, pelo que foi levantada a obrigação correspondente. A proposta de aditar a violação das medidas restritivas aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE não tem, por si só, qualquer impacto sobre os governos nacionais, as autoridades regionais ou locais, os operadores económicos ou os cidadãos.

- **Direitos fundamentais**

A presente proposta não determina nem antecipa o âmbito e o conteúdo do direito derivado a propor posteriormente pela Comissão quando o Conselho decidir, após aprovação do Parlamento Europeu, aditar a violação das medidas restritivas da União à lista de crimes da UE nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. A aproximação das definições e sanções penais terá de ter em conta as diferenças entre os sistemas de justiça penal dos Estados-Membros, incluindo no que diz respeito às sanções. Além disso, a diretiva subsequente teria de respeitar os direitos fundamentais e observar os princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»)⁴⁷.

(4) INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta, no sentido de aditar a violação das medidas restritivas aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE não tem, por si só, qualquer impacto sobre os governos nacionais, as autoridades regionais ou locais, os operadores económicos ou os cidadãos.

(5) OUTROS ELEMENTOS

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Artigo 1.º

Em conformidade com o artigo 1.º, a violação das medidas restritivas da União será acrescentada como um domínio de criminalidade na aceção do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

Artigo 2.º

⁴⁶ Comissão Europeia, Grupo de Peritos sobre a Política Penal da UE, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclkid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59>.

⁴⁷ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

O artigo 2.º contém as disposições relativas à entrada em vigor da decisão do Conselho. Dada a necessidade urgente de tomar medidas tal ocorrerá no primeiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa ao aditamento da violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 83.º, n.º 1, terceiro parágrafo,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu⁴⁸,

Considerando o seguinte:

- (1) O propósito da presente decisão é aditar a violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»).
- (2) O artigo 29.º do Tratado da União Europeia («TUE») prevê que o Conselho pode adotar decisões que definam a abordagem da União em relação a uma questão específica de natureza geográfica ou temática, incluindo medidas restritivas.
- (3) O artigo 215.º do TFUE permite ao Conselho adotar medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades não estatais, ou adotar medidas que prevejam a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, com base numa decisão adotada nos termos do artigo 29.º do TUE. Os Estados-Membros deverão prever sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas em caso de violação dos regulamentos do Conselho relativos a medidas restritivas da União.
- (4) Para efeitos da presente decisão, as medidas restritivas da União são medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 29.º do TUE e do artigo 215.º do TFUE, tais como, por exemplo, medidas de congelamento de fundos e de recursos económicos, proibições de disponibilização de fundos e recursos económicos e proibições de entrada no território de um Estado-Membro da União Europeia, bem como medidas económicas setoriais e embargos ao armamento.
- (5) Os Estados-Membros deverão dispor de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas para a violação de todas as medidas restritivas da União, incluindo obrigações, como a comunicação de informações, nelas estabelecidas. Essas sanções deverão igualmente visar a evasão a medidas restritivas da União.
- (6) A Comissão assegurou a coordenação entre os Estados-Membros e as agências da UE na aplicação das medidas restritivas adotadas no contexto da agressão da Rússia contra

⁴⁸JO C de , p. .

a Ucrânia e explorou a interação entre as medidas restritivas e as medidas de direito penal.

- (7) Atualmente, o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE não permite estabelecer regras mínimas relativas à definição e às sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União, uma vez que a sua violação enquanto tal ainda não está abrangida pelos domínios de criminalidade enumerados nesse artigo. Os domínios de criminalidade atualmente enumerados são o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de crianças, o tráfico de droga, o tráfico de armas, a corrupção, o branqueamento de capitais, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada. A violação das medidas restritivas da União pode, no entanto, estar relacionada com infrações penais abrangidas por alguns dos domínios de criminalidade enumerados, como o terrorismo e o branqueamento de capitais.
- (8) Os critérios referidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE relativos à dimensão transfronteiriça de um domínio da criminalidade, nomeadamente a natureza ou o impacto das infrações penais e a necessidade especial de combater numa base comum, estão interligados e não devem ser apreciados isoladamente.
- (9) A violação de medidas restritivas deve ser qualificada como um domínio da criminalidade, a fim de assegurar a aplicação eficaz da política da União em matéria de medidas restritivas. A violação de medidas restritivas já é classificada como infração penal pela maioria dos Estados-Membros. Alguns dos Estados-Membros que classificam a violação de medidas restritivas como infração penal dispõem de definições latas, como «violação das sanções da ONU e da UE» ou «violação dos regulamentos da UE», enquanto outros têm disposições mais pormenorizadas, por exemplo, fornecendo uma lista de condutas proibidas. Os critérios segundo os quais o comportamento se insere num quadro de direito penal variam consoante o Estado-Membro, mas estão geralmente relacionados com a sua gravidade (natureza grave), ou são determinados em termos qualitativos (dolo, negligência grave) ou quantitativos (danos).
- (10) A violação de medidas restritivas da União constitui um domínio particularmente grave da criminalidade, que apresenta, em gravidade, uma gravidade semelhante à dos domínios de criminalidade já enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, uma vez que pode perpetuar ameaças à paz e à segurança internacionais, comprometer a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos e resultar em danos económicos, sociais, societários e ambientais significativos. Devido a tais violações, as pessoas e entidades cujos ativos foram congelados ou cujas atividades são restringidas continuam a poder aceder aos seus ativos e apoiam regimes visados por medidas restritivas ou continuam a aceder a fundos estatais alegadamente desviados. Da mesma forma, o dinheiro gerado pela exploração de bens e recursos naturais comercializados em violação de medidas restritivas da União pode também permitir que os regimes visados por essas medidas restritivas adquiram armas com as quais possam cometer os seus crimes. A violação de medidas restritivas da União relativas ao comércio poderia, além disso, contribuir para a exploração ilegal de recursos naturais na jurisdição visada por essas medidas restritivas.
- (11) Na sua Resolução 1196 (1998), de 16 de setembro de 1998, o Conselho de Segurança das Nações Unidas salientou a importância de reforçar a eficácia dos embargos ao armamento como meio de diminuir a disponibilidade de armas para a prossecução de conflitos armados. Incentivou igualmente os Estados a considerarem, como forma de

cumprir as suas obrigações de execução das decisões do Conselho de Segurança em matéria de embargos ao armamento, a adoção de legislação ou de outras medidas jurídicas que tornem a violação dos embargos ao armamento decretados pelo Conselho de Segurança uma infração penal.

- (12) O facto de os Estados-Membros terem definições e sanções muito diferentes para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do seu direito administrativo e/ou penal indica que a mesma infração pode ser punida com sanções diferentes e níveis de repressão diferentes. Tal compromete os objetivos da União de salvaguardar a paz e a segurança internacionais e de defender os valores comuns da União. Por conseguinte, existe uma necessidade especial de ação comum a nível da União para combater a violação das medidas restritivas da União através do direito penal.
- (13) As violações das medidas restritivas da União têm uma dimensão transfronteiriça clara e, por vezes, mesmo inerente. Não só são geralmente cometidas por pessoas singulares e coletivas que operam à escala mundial, mas, em alguns casos, as medidas restritivas da União, tais como restrições aos serviços bancários, proíbem mesmo as operações transfronteiriças. Por conseguinte, por definição, a sua violação é um comportamento à escala transfronteiriça que exige uma resposta transfronteiriça comum a nível da União.
- (14) As diferentes definições e sanções heterogéneas para a violação das medidas restritivas da União ao abrigo do direito administrativo e/ou penal dos Estados-Membros constituem um obstáculo à aplicação coerente da política da União em matéria de medidas restritivas. Podem mesmo conduzir à procura do foro mais favorável por parte dos infratores e à sua impunidade, uma vez que puderam optar por exercer as suas atividades nos Estados-Membros com respostas menos severas à violação das medidas restritivas da União. A harmonização aumentaria igualmente o efeito dissuasor das sanções em caso de violação das medidas restritivas da União.
- (15) A violação de medidas restritivas da União deve, por conseguinte, constituir um «domínio da criminalidade», uma vez que preenche os critérios estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.
- (16) Uma ação comum a nível da União não só contribuiria para criar condições de concorrência equitativas entre os Estados-Membros como reforçaria a cooperação policial e judiciária no combate à violação das medidas restritivas da União; contribuiria igualmente para criar condições de concorrência equitativas a nível mundial em termos de cooperação policial e judiciária com países terceiros no que diz respeito à violação de medidas restritivas da União.
- (17) O objetivo da presente decisão, a saber, aditar a violação de medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, deve ser alcançado a nível da União. Por conseguinte, respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente decisão não excede o necessário para alcançar esse objetivo.
- (18) Por conseguinte, o alargamento da lista dos domínios de criminalidade constante do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE para abranger a violação de medidas restritivas da União é necessário, numa primeira fase, para permitir, numa segunda fase, a adoção de legislação derivada substantiva, nomeadamente estabelecendo regras mínimas sobre as definições e sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União.

- (19) A presente decisão não deve afetar as ações que possam ser empreendidas numa segunda fase. Em especial, não deve determinar nem antecipar o âmbito e o conteúdo do direito derivado a ser proposto posteriormente.
- (20) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE e ao TFUE, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão, não ficando por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- (21) [Não participação:] Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao TUE e ao TFUE, e sem prejuízo do artigo 4.º desse Protocolo, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão, e não fica por ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- OU [participação:] Nos termos do artigo 3.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao TUE e ao TFUE, a Irlanda notificou [, por ofício de ...], a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente decisão.
- (22) A presente decisão deverá entrar em vigor com caráter de urgência no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, a fim de permitir urgentemente a adoção de legislação derivada que estabeleça regras mínimas sobre as definições e sanções aplicáveis em caso de violação de medidas restritivas da União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A violação de medidas restritivas da União passa a ser um domínio de criminalidade na aceção do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

Artigo 2.º

A presente decisão entra em vigor no primeiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*