



Bruxelas, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

**Para uma Diretiva relativa às sanções penais pela violação de medidas restritivas da
União**

1. INTRODUÇÃO

1.1. Direito da União em matéria de medidas restritivas

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, 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. Atualmente, a União dispõe de mais de quarenta regimes diferentes de medidas restritivas e a sua utilização intensificou-se nos últimos tempos. Alguns destes regimes aplicam medidas restritivas do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, em alguns casos, impõem restrições adicionais; 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 terrorismo².

A preservação da paz e da segurança internacionais é crítica no atual contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia. A União instituiu uma série de medidas restritivas contra indivíduos e empresas russos e bielorrussos, assim como medidas setoriais, 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 o Grupo de Trabalho «Congelar e Apreender», no qual participam os serviços da Comissão, os representantes dos Estados-Membros e as agências da União, como a Eurojust e a Europol³. Além de assegurar a coordenação entre os Estados-Membros, o grupo 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. Até à data, tem sido prática corrente que medidas como os embargos ao armamento ou as restrições à admissão sejam aplicadas diretamente pelos Estados-Membros, que são juridicamente obrigados a agir em conformidade com as decisões PESC do Conselho. Outras medidas que interrompam ou reduzam, total ou parcialmente, as relações económicas com um país terceiro, bem como as medidas individuais de congelamento de fundos e de recursos económicos que proíbam a disponibilização de fundos e de recursos económicos, são executadas por meio 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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Podem ser encontradas disposições antievasão em ambos os tipos de ato.

² Para uma panorâmica, ver o mapa de sanções da UE, disponível em <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ «Aplicar sanções aos oligarcas russos e bielorrussos elencados: grupo de trabalho “Congelar e Apreender” da Comissão intensifica trabalho com parceiros internacionais», Comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 17.3.2022, disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/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,

1.2. Necessidade de reforçar o controlo do cumprimento de medidas restritivas através do direito penal

A aplicação e o controlo do cumprimento das medidas restritivas são, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros. As autoridades competentes dos Estados-Membros devem avaliar se houve uma infração ao regulamento do Conselho pertinente e tomar as medidas adequadas. A este respeito, os regulamentos do Conselho adotados nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») incluem sistematicamente uma disposição que exige que os Estados-Membros adotem regras nacionais que prevejam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, a aplicar em caso de violação das disposições do regulamento pertinente⁴. 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 questão⁵; 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).

Na ausência de harmonização a nível da União, os sistemas nacionais diferem significativamente no que diz respeito à criminalização da violação do direito da União relativo a medidas restritivas («violação das medidas restritivas da União»). Em 12 Estados-Membros, a violação das medidas restritivas da União é unicamente uma infração penal. Em 13 Estados-Membros, a violação das medidas restritivas da União pode constituir uma infração administrativa ou penal⁶. Os critérios segundo os quais o comportamento se insere numa ou noutra categoria de regime estão geralmente relacionados com a sua gravidade (natureza grave), ou são determinados em termos qualitativos (dolo, negligência grave) ou quantitativos (danos)⁷, mas são diferentes em cada Estado-Membro. Em dois Estados-Membros, a infração específica de violação das medidas restritivas da União só pode atualmente conduzir a sanções administrativas⁸.

Os sistemas de sanções também diferem substancialmente entre os Estados-Membros. No que diz respeito às penas de prisão, em 14 Estados-Membros, a duração máxima da pena situa-se

comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 8.4.2022, disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_22_2373.

⁴ 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/eur-lex.do?uri=CELEX:32014R0833-20220413-PT-1).

⁵ Ver, por exemplo, o artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 833/2014 do Conselho. Note-se que esta cláusula também é aplicável se as medidas restritivas não tiverem sido violadas; é suficiente participar em regimes criados para o efeito.

⁶ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Anexo, disponível em 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.

⁷ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, secção 5.1, p. 22.

⁸ Idem.

entre 2 e 5 anos. Em oito Estados-Membros, são possíveis penas máximas entre oito e 12 anos⁹. 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 500 000 EUR¹⁰.

14 Estados-Membros preveem a responsabilidade penal das pessoas coletivas pela violação das medidas restritivas da União¹¹. Além disso, doze Estados-Membros preveem sanções administrativas, nomeadamente coimas, que podem ser impostas a pessoas coletivas quando os seus funcionários, ou a direção, violarem medidas restritivas. As coimas máximas para pessoas coletivas variam entre 133 000 e 37,5 milhões de EUR¹².

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 do Conselho 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 das disposições desses regulamentos. Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para garantir que estas sanções são corretamente implementadas e aplicadas. As sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. Os Estados-Membros devem igualmente prever medidas adequadas para o confisco do produto dessas infrações. As medidas restritivas são adotadas com base no artigo 29.º do TUE e no artigo 215.º do TFUE. Embora estas disposições sirvam de base jurídica para obrigar os Estados-Membros a estabelecer sanções, incluindo sanções penais, nenhuma pode ser utilizada para definir os tipos e níveis exatos das sanções penais. O impacto limitado de obrigar os Estados-Membros a aplicarem sanções penais, sem aproximar as definições e as sanções penais por uma diretiva baseada no artigo 83.º do TFUE, significa que os Estados-Membros continuariam a não possuir uma abordagem harmonizada das medidas de confisco, relativamente à violação das medidas restritivas da União, ao passo que as medidas de congelamento, gestão e confisco previstas no atual e futuro acervo da União em matéria de recuperação e confisco de bens, não se aplicariam à violação das medidas restritivas da União. Ainda que em vários Estados-Membros a violação das medidas restritivas da União já tenha sido criminalizada, as diferenças entre os Estados-Membros podem conduzir a uma abordagem fragmentada em casos transfronteiriços.

Neste contexto, a Comissão apresenta uma proposta de decisão do Conselho que adita a violação das medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE¹³. Aditar a violação das medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade previstos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE permitiria à Comissão, numa segunda fase, propor imediatamente uma diretiva no âmbito do processo legislativo ordinário para aproximar a

⁹ Idem, secção 5.2, p. 23

¹⁰ Idem, secção 5.3, p. 24

¹¹ Idem, com base no relatório da Rede Genocídio e numa investigação mais aprofundada da Comissão.

¹² Idem.

¹³ Comissão 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, COM (2022) 247 de 25.5.2022.

definição de infrações penais e de sanções. Essa aproximação das definições e sanções penais por violação das medidas restritivas da União complementar a proposta da Comissão de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, também adotada hoje, relativa à recuperação e ao confisco de bens¹⁴. A presente proposta reforça significativamente o atual quadro da UE para a recuperação de ativos, composto pela Diretiva Confisco e pela Decisão do Conselho relativa aos gabinetes de recuperação de bens¹⁵.

A proposta de diretiva relativa à recuperação e ao confisco de bens contribui de duas formas para a aplicação efetiva das medidas restritivas da União. Em primeiro lugar, exige que os Estados-Membros lancem inquéritos de deteção e identificação de bens, sempre que necessário, para prevenir, detetar ou investigar as infrações penais relacionadas com a violação das medidas restritivas da União, e que alarguem o mandato dos gabinetes de recuperação de bens para detetar e identificar rapidamente os bens das pessoas e entidades sujeitas a sanções financeiras específicas da UE, congelando-os urgentemente sempre que necessário para impedir a sua saída da jurisdição. Em segundo lugar, ao tornar as regras reforçadas em matéria de recuperação e confisco de bens aplicáveis à infração penal de violação das medidas restritivas da União, a proposta asseguraria a deteção, o congelamento, a gestão e o confisco eficazes dos produtos resultantes da violação das medidas restritivas da União, enquanto se aguarda a aproximação das definições penais e das sanções para a violação das medidas restritivas da União.

Tal como explicado mais pormenorizadamente na proposta de decisão do Conselho que adita a violação das medidas restritivas da União aos domínios de criminalidade estabelecidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE¹⁶, estão preenchidos os critérios referidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE para aditar um novo domínio de criminalidade, relacionado com a dimensão transfronteiriça desse domínio de criminalidade (natureza, impacto, especial necessidade de combater numa base comum).

Sucede isto porque a violação das medidas restritivas da União deve ser qualificada como um domínio de criminalidade e já se encontra classificada como tal pela maioria dos Estados-Membros¹⁷, mas ainda não é abrangida pela lista de crimes da União em vigor prevista no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. Além disso, trata-se de um domínio particularmente grave da criminalidade, 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 e ambientais significativos.

Além disso, a violação das medidas restritivas da União tem uma dimensão transfronteiriça clara e, por vezes, até inerente, o que exige uma resposta transfronteiriça uniforme a nível da UE e a

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

¹⁶ Comissão 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.

¹⁷ Ver a panorâmica providenciada pela Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

nível mundial. Não só são estes crimes geralmente cometidos por pessoas singulares e coletivas que operam à escala mundial, como, em alguns casos, as medidas restritivas da União proíbem mesmo as operações transfronteiriças (por exemplo, restrições aos serviços bancários).

Para mais, 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 conduta pode ser sancionada por sanções diferentes e níveis de repressão diferentes. Tal cria um risco de escolha do foro mais favorável pelos indivíduos e pelas empresas e, de um modo geral, compromete a credibilidade dos objetivos da União de manter 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. A União poderia também promover condições de concorrência equitativas a nível mundial a este respeito.

Por último, as diferentes definições e sanções 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.

Tendo em conta a necessidade urgente de responsabilizar as pessoas singulares e coletivas envolvidas na violação das medidas restritivas da União, o anexo da presente comunicação já delinea os principais elementos que uma futura diretiva relativa às sanções penais pela violação das regras da União em matéria de medidas restritivas poderá conter. Tal facilitará um rápido entendimento com o Parlamento Europeu e o Conselho nesta matéria.