



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 1 de junho de 2022  
(OR. en)

9671/22  
ADD 1

JAI 780  
COPEN 218

#### NOTA DE ENVIO

---

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	25 de maio de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 249 final – ANEXO
Assunto:	ANEXO da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Para uma Diretiva relativa às sanções penais pela violação de medidas restritivas da União

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 249 final – ANEXO.

---

Anexo: COM(2022) 249 final – ANEXO



Bruxelas, 25.5.2022  
COM(2022) 249 final

ANNEX

**ANEXO**

*da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho*

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

## 1.1. Introdução

Aditar a violação das 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») permitiria à Comissão propor uma diretiva no âmbito do processo legislativo ordinário que poderia aproximar a definição de infrações penais e de sanções.

Uma tal proposta da Comissão teria de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade que regem toda a ação da UE<sup>1</sup>. Teria também de estar em conformidade com os requisitos da iniciativa «Legislar Melhor»<sup>2</sup>. Além disso, a proposta teria de ter em conta as especificidades do direito penal<sup>3</sup>. Nomeadamente, a aproximação das definições e sanções penais teria 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»)<sup>4</sup>. Nomeadamente, seria necessário assegurar a conformidade das disposições da diretiva com os direitos à liberdade e à segurança, à proteção dos dados pessoais, ao direito de propriedade, ao direito à ação e a um tribunal imparcial, à presunção de inocência e aos direitos de defesa, aos princípios da legalidade, incluindo o princípio da não retroatividade das sanções penais e da proporcionalidade dos crimes e das penas, bem como ao princípio *ne bis in idem*.

A futura diretiva abrangeria uma série de questões de direito penal que são habituais nas diretivas da União baseadas no artigo 83.º do TFUE. Segue-se uma lista ilustrativa de possíveis disposições a incluir na futura proposta legislativa.

## 1.2. Âmbito de aplicação

A primeira disposição estabelece o objetivo e o âmbito de aplicação da diretiva e, em especial, clarifica que esta se aplica à violação de medidas restritivas da União. Estas medidas restritivas são adotadas nos termos do artigo 29.º do Tratado da União Europeia (TUE) e do artigo 215.º do TFUE e incluem medidas específicas selecionadas, ou seja, o congelamento de ativos, a proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos e restrições de admissão (proibições de deslocação), bem como medidas restritivas setoriais, ou seja, embargos ao armamento ou medidas económicas e financeiras (por exemplo, restrições à importação e exportação, restrições à prestação de determinados serviços, como serviços bancários).

---

<sup>1</sup> Artigo 5.º, n.ºs 1 e 4, do Tratado da União Europeia; Protocolo (N.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

<sup>2</sup> Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Rumo a uma política da UE em matéria penal: Assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE, COM (2011) 573 final de 20.9.2011; Conclusões do Conselho sobre orientações para o futuro direito penal na legislação da UE, doc. 14162/09 do Conselho de 9.10.2009; Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de maio de 2012, sobre uma abordagem da UE em matéria de direito penal, JO C 264 E de 13.9.2013, p. 7.

<sup>4</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

### **1.3. Definições**

Este artigo da diretiva conteria todas as definições pertinentes, incluindo, se for caso disso, através de referências cruzadas às disposições dos regulamentos e decisões do Conselho relativos a medidas restritivas. Estas definições incluiriam, nomeadamente, «medidas restritivas», «entidade designada» e «pessoa designada». Um exemplo relevante de uma medida de direito penal em que se inclui a utilização de referências cruzadas semelhantes na disposição relativa às definições é a Diretiva 2014/57/UE relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de mercado (Diretiva Abuso de Mercado)<sup>5</sup>.

### **1.4. Infrações penais, incluindo instigação, auxílio, cumplicidade e tentativa**

Os artigos sobre as infrações a aproximar pela diretiva incluiriam definições precisas de várias infrações penais relacionadas com violações de medidas restritivas da União, tais como:

- disponibilização direta ou indireta de fundos ou recursos económicos a uma pessoa/entidade designada, ou em seu benefício;
- não congelamento de fundos ou recursos económicos pertencentes a uma pessoa/entidade designada, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo de uma pessoa/entidade designada;
- exercício de atividades financeiras proibidas, tais como a concessão de empréstimos ou crédito proibidos;
- participação em atividades comerciais ou outras proibidas, tais como a importação ou exportação de produtos e tecnologias abrangidos por proibições comerciais, ou prestação de serviços proibidos;
- violação das condições aplicáveis ao abrigo de autorizações concedidas pelas autoridades competentes;
- incumprimento de qualquer obrigação de informação às autoridades, como a obrigação de declarar quaisquer bens pertencentes, detidos, na posse de ou controlados por uma pessoa/entidade designada;
- participação em ações ou atividades que procurem contornar direta ou indiretamente as medidas restritivas, com conhecimento e intenção, nomeadamente participando em subterfúgios destinados a dissimular os ativos ou o envolvimento das pessoas/entidades designadas, ajudando os alvos de medidas restritivas a contornar o seu impacto ou prestando informações enganosas às autoridades;
- não comunicação de uma violação de medidas restritivas, ou de atividades que procurem contorná-las, em violação de uma obrigação específica de denúncia.

As infrações a aproximar, salvo disposição em contrário, exigiriam uma intenção ou, pelo menos, negligência grave, com base no conhecimento de que a conduta diz respeito a pessoas, entidades, atividades ou bens sujeitos a medidas restritivas, ou a ignorância de medidas restritivas ou de proibições legais conexas (cegueira deliberada).

---

<sup>5</sup> Diretiva 2014/57/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de mercado (Diretiva Abuso de Mercado) (JO L 173 de 12.6.2014, p. 179), artigo 2.º.

A diretiva incluiria igualmente infrações conexas, como o branqueamento de capitais. Para esta última, uma disposição obrigaria os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias para assegurar que a infração de branqueamento de capitais, tal como descrita no artigo 3.º da Diretiva (UE) 2018/1673<sup>6</sup>, se aplicasse aos bens provenientes das infrações penais abrangidas pela diretiva.

A diretiva conteria, além disso, uma disposição que obrigaria os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias para garantir que a instigação, o auxílio e a cumplicidade na prática das infrações penais referidas na diretiva, bem como a tentativa de cometer tais infrações, sejam puníveis como infrações penais<sup>7</sup>.

### **1.5. Sanções aplicáveis às pessoas singulares e coletivas**

Os regulamentos do Conselho adotados nos termos do artigo 215.º do 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 pertinente<sup>8</sup>. Uma vez que esta obrigação deixa lacunas significativas entre os diferentes níveis e tipos de sanções, a futura diretiva deveria incluir um artigo sobre as sanções aplicáveis às pessoas singulares. Estas sanções seriam aplicáveis a todas as infrações mencionadas no ponto 1.4 anterior e exigiriam igualmente aos Estados-Membros a aplicação de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, bem como a fixação de um determinado mínimo das sanções penais máximas, incluindo coimas para as pessoas singulares. Tais sanções devem ser proporcionais à gravidade considerável das infrações<sup>9</sup>.

Além disso, a diretiva incluiria uma disposição sobre a responsabilidade das pessoas coletivas. Esta disposição seria aplicável a todas as infrações mencionadas no ponto 1.4 anterior. Em conformidade com esta disposição, os Estados-Membros teriam de prever sanções e a responsabilidade das pessoas coletivas:

- (i) relativamente a qualquer das infrações penais referidas no ponto 1.4, cometidas em seu benefício por pessoas que ocupem um cargo de direção no âmbito da pessoa coletiva; ou
- (ii) pela falta de supervisão ou de controlo por parte de pessoas que ocupem um cargo de direção que tenha possibilitado a prática, por uma pessoa sob a sua autoridade, de qualquer das infrações penais acima referidas em benefício dessa pessoa coletiva<sup>10</sup>.

A diretiva aproximaria igualmente as sanções aplicáveis às pessoas coletivas. Em especial, os Estados-Membros deverão tomar as medidas necessárias para garantir que uma pessoa coletiva

---

<sup>6</sup> Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal (JO L 284 de 12.11.2018, p. 22).

<sup>7</sup> Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal («Diretiva PIF»), JO L 198 de 28.7.2017, p.29, artigo 5.º. Diretiva Abusos de Mercado, artigo 6.º.

<sup>8</sup> 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/ui.do?uri=CELEX:02014R0833-20220413-PT-EUR-Lex).

<sup>9</sup> Ver também o artigo 7.º da Diretiva PIF; Diretiva Abusos de Mercado, artigo 7.º.

<sup>10</sup> Ver também o artigo 6.º da Diretiva PIF; Diretiva Abusos de Mercado, artigo 8.º.

considerada responsável nos termos das disposições pertinentes referidas no ponto 1.4 seja sujeita a sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, incluindo:

- Sanções pecuniárias de natureza penal ou não penal;
- A exclusão temporária de acesso ao financiamento público, incluindo concursos, subvenções e concessões;
- A interdição temporária ou permanente de exercer atividades comerciais;
- A retirada de licenças e de autorizações para o exercício de atividades que tenham resultado na prática da infração;
- A colocação sob vigilância judicial;
- A liquidação judicial; e
- O encerramento temporário ou definitivo dos estabelecimentos utilizados para cometer a infração<sup>11</sup>;

Além disso, a diretiva poderá prever que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir que as pessoas coletivas que beneficiam da prática, por outras, de infrações em violação das medidas restritivas da União sejam puníveis com coimas, cujo limite máximo não deverá ser inferior a uma determinada percentagem do volume de negócios mundial total da pessoa coletiva no exercício anterior à decisão sobre a aplicação de coimas.

A responsabilidade das pessoas coletivas não exclui a possibilidade de ação penal contra as pessoas singulares que sejam autoras das infrações penais previstas no ponto 1.4.

## **1.6. Circunstâncias agravantes e atenuantes**

A diretiva incluiria igualmente um artigo a estabelecer as circunstâncias agravantes a ter em conta aquando da aplicação de sanções por uma infração referida no ponto 1.4 anterior. Essas circunstâncias agravantes podem incluir:

- Consequências graves da violação, tendo em conta os objetivos das medidas restritivas;
- Um elevado valor dos fundos, recursos económicos, bens ou tecnologia em questão;
- A infração ter sido cometida por um funcionário público no exercício das suas funções;
- A infração ter sido cometida no âmbito de uma atividade profissional privada, nomeadamente por violação das respetivas obrigações profissionais;
- A infração ter sido cometida no contexto de uma organização criminosa na aceção da Decisão-Quadro 2008/841/JAI<sup>12</sup>;
- A infração ter implicado a utilização de documentos falsos ou falsificados;
- O infrator ter cometido anteriormente infrações semelhantes à legislação da União em matéria de medidas restritivas;
- O infrator ter obstruído ativamente as atividades de investigação, ou ter intimidado ou perturbado as testemunhas; e
- A infração ter gerado ou ter-se esperado gerar benefícios financeiros substanciais (devendo a noção de benefícios financeiros substanciais ser definida num considerando).

---

<sup>11</sup> Ver também o artigo 10.º da Diretiva PIF; Diretiva Abusos de Mercado, artigo 9.º.

<sup>12</sup> Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra a criminalidade organizada (JO L 300 de 11.11.2008, p. 42).

A diretiva incluiria igualmente um artigo a estabelecer as circunstâncias atenuantes a ter em conta aquando da aplicação de sanções por uma infração referida no ponto 1.4 anterior. Em especial, em conformidade com o presente artigo, os Estados-Membros seriam obrigados a assegurar que, em relação às infrações acima referidas, determinados factos fossem considerados circunstâncias atenuantes. Tal aplicar-se-ia, por exemplo, ao facto de o infrator ter fornecido às autoridades administrativas ou judiciais informações que, de outro modo, não teriam podido obter, ajudando-as a identificar ou levar a julgamento os outros infratores ou a encontrar elementos de prova.

### **1.7. Regras de competência**

A diretiva incluiria igualmente uma disposição relativa às regras de competência. Nomeadamente, seguindo o exemplo do artigo 11.º da Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal («Diretiva PIF»), um Estado-Membro teria de estabelecer a sua competência relativamente às infrações referidas no ponto 1.4, se a infração penal for cometida, no todo ou em parte, no seu território, ou se o autor da infração for um dos seus nacionais. Além disso, os Estados-Membros seriam obrigados a informar a Comissão caso decidissem alargar a sua competência relativamente às infrações cometidas:

- (i) por pessoas que residem habitualmente no seu território;
- (ii) em benefício de uma pessoa coletiva estabelecida no seu território; ou
- (iii) por um dos seus funcionários no exercício das suas funções.

Nos casos em que o autor da infração seja um dos seus nacionais, os Estados-Membros não deverão poder subordinar o exercício da competência jurisdicional à condição de a ação penal só poder ser iniciada após:

- (i) queixa apresentada pela vítima no lugar da prática da infração penal; ou
- (ii) denúncia por parte do Estado do lugar da prática da infração penal.

Os regulamentos do Conselho adotados ao abrigo do artigo 215.º do TFUE incluem sistematicamente a seguinte cláusula atributiva de jurisdição:

«O presente regulamento é aplicável:

- a) No território da União, incluindo o seu espaço aéreo;
- b) A bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro;
- c) A todos os nacionais de qualquer Estado-Membro, dentro ou fora do território da União;
- d) A todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos, dentro ou fora do território da União, registados ou constituídos nos termos do direito de um Estado-Membro;
- e) A todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos relativamente a qualquer atividade económica exercida, total ou parcialmente, na União.»

Tal também se refletiria na diretiva. Em especial, nos termos da alínea e) supra, os Estados-Membros seriam obrigados a alargar a sua jurisdição penal a pessoas de países terceiros fora do território da UE, na medida em que a sua atividade tenha um nexo com a UE (que pode, por extensão, também dizer respeito aos seus bens).

## 1.8. Prazos de prescrição

A diretiva incluiria uma disposição aplicável a todas as infrações mencionadas no ponto 1.4 anterior, que exigiria o estabelecimento de um prazo mínimo de prescrição, bem como uma disposição relativa ao prazo de prescrição para a execução de sanções na sequência de uma condenação definitiva. Um exemplo relevante consta no artigo 12.º da Diretiva PIF. Nos termos deste artigo, os Estados-Membros devem:

- (i) prever um prazo de prescrição durante um período suficiente após a prática das infrações penais referidas na diretiva, a fim de que essas infrações penais possam ser combatidas com eficácia, com prazos mínimos de prescrição aplicáveis às infrações puníveis com uma pena máxima de, pelo menos, quatro anos de prisão;
- (ii) tomar as medidas necessárias para permitir a execução das sanções.

## 1.9. Cooperação entre Estados-Membros, instituições, órgãos, organismos e agências da União, bem como com países terceiros

A fim de melhorar a investigação de casos com um elemento transfronteiriço, a diretiva incluiria uma disposição que exigiria a cooperação mútua entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, as instituições, órgãos, organismos e agências da União, incluindo a Eurojust e a Europol<sup>13</sup>. Esta disposição da diretiva facilitaria também a partilha de informações sobre questões práticas (em especial, padrões de evasão, por exemplo, estruturas para ocultar a verdadeira propriedade/controlo de ativos) com as autoridades de outros Estados-Membros e com a Comissão.

## 1.10. Denunciantes

A fim de reforçar a eficácia das medidas restritivas da União, a Comissão lançou recentemente o instrumento de denúncia de sanções da UE<sup>14</sup>. Dada a importância da contribuição dos denunciantes para a correta aplicação das medidas restritivas da União, a proposta da Comissão prevê a obrigação de os Estados-Membros tomarem as medidas necessárias para assegurar que a proteção concedida ao abrigo da Diretiva (UE) 2019/1937<sup>15</sup> é aplicável às pessoas que denunciam as infrações penais referidas na diretiva. Além disso, os Estados-Membros seriam obrigados a tomar todas as medidas necessárias para assegurar que as pessoas que denunciam as infrações a que se refere a diretiva e que forneçam elementos de prova ou cooperem, de qualquer outra forma, com a investigação, a ação penal ou o julgamento dessas infrações recebam o apoio e a assistência necessários no contexto de processos penais<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver também o artigo 15.º da Diretiva PIF.

<sup>14</sup> Comissão Europeia, Panorâmica das sanções e instrumentos conexos, disponível em [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools\\_en#whistleblower](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower).

<sup>15</sup> Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, JO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

<sup>16</sup> Ver também a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui a Diretiva 2008/99/CE, COM (2021) 851 final de 15.12.2021, artigo 13.º.

## 2. PERSPETIVAS FUTURAS

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 imediatamente uma diretiva no âmbito do processo legislativo ordinário, que poderá aproximar a definição de infrações penais e sanções.

Uma tal proposta da Comissão teria de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade que regem toda a ação da UE<sup>17</sup>. Teria também de estar em conformidade com os requisitos da iniciativa «Legislar Melhor»<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Artigo 5.º, n.ºs 1 e 4, do TUE. Protocolo (N.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

<sup>18</sup> Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).