



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União - COM(2022) 684



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei 64/2020, bem como na Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União - COM(2022) 684.

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas para que estas procedessem à sua análise e consequentemente à emissão dos respetivos relatórios. Nesta conformidade, as referidas Comissões aprovaram os respetivos Relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A iniciativa, ora em apreço, tem como objetivo estabelecer definições comuns relativamente às infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União e assegurar a existência de sanções penais eficazes, dissuasivas e proporcionais para as infrações graves relacionadas com a violação de medidas restritivas da União.
2. Cumpre mencionar que as medidas restritivas (sanções) são um instrumento essencial para a promoção dos objetivos da Política Externa e de Segurança



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Comum da UE (PESC), tal como enunciado no artigo 21.º do Tratado da União Europeia (TUE), através do qual a UE pode intervir, quando necessário, para prevenir conflitos ou reagir a crises emergentes ou em curso. 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.

3. Por conseguinte, a fim de preservar estes valores, a União pode impor medidas restritivas contra países terceiros, entidades ou pessoas singulares¹. Estas medidas incluem: i) **embargos às armas**; ii) **restrições à admissão** de pessoas constantes de listas (proibição de viagem): as pessoas visadas não podem entrar na UE ou sair do Estado-Membro de que são nacionais, caso sejam cidadãos da UE; iii) **congelamento de bens** pertencentes a pessoas ou entidades constantes de listas: todos estes bens na UE são congelados e as pessoas ou entidades da UE não podem disponibilizar fundos às pessoas ou entidades constantes destas listas; iv) **sanções económicas** ou restrições dirigidas a setores específicos da atividade económica, incluindo proibições de importação ou exportação de determinadas mercadorias, proibições de investimento, proibições de prestação de determinados serviços, etc..
4. Importa relevar que estas medidas ganham maior relevância e pertinência perante o atual contexto de guerra provocado pela invasão da Ucrânia pela Rússia, que constitui a maior ameaça à paz e à segurança internacionais desde a II Guerra Mundial, numa inaceitável violação do direito internacional, dos direitos humanos e do Estado de direito.

¹ As sanções da UE visam alvos bem definidos e são concebidas de modo a serem proporcionais aos objetivos que pretendem alcançar. Como tal, devem ser sempre direcionadas de forma a reduzir ao mínimo eventuais efeitos negativos a nível humanitário ou consequências indesejadas para pessoas não visadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5. No entanto, a presente iniciativa refere que, atualmente, estão em vigor na UE mais de quarenta regimes de medidas restritivas. Alguns deles aplicam medidas restritivas por parte das Nações Unidas; outros são adotados autonomamente pela União².
6. Verifica-se, contudo, que, com a intensificação da adoção das medidas restritivas europeias, também se têm intensificado as formas de as contornar. Situação que já havia sido identificada pela Comissão³, alertando para a circunstância de que a “aplicação incoerente das medidas restritivas compromete a sua eficácia” facto esse que prejudica a capacidade de a União falar a uma só voz.
7. De notar que a aplicação e o controlo do cumprimento das medidas restritivas da União são, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros. Estando estes obrigados, por força dos regulamentos da União, a adotarem regras nacionais que prevejam sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas para as infrações às disposições desses regulamentos⁴. Cabendo às autoridades competentes dos Estados-Membros avaliar se houve uma violação do regulamento pertinente do Conselho⁵ e tomar as medidas adequadas.
8. Todavia, os Estados-Membros têm definições diferentes do que constitui uma violação das medidas restritivas e de quais as sanções que deverão ser

² Para mais informações, consultar [mapa de sanções da UE](#).

³ COM (2021) 32 e COM (2022) 247.

⁴ Estes regulamentos incluem geralmente: i) as medidas restritivas; ii) a cláusula antievasão, que proíbe a participação consciente e intencional em atividades que procurem contornar as medidas restritivas em causa; iii) 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).

⁵ Adotado nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e tomar as medidas adequadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

aplicadas em caso de violação, o que pode originar diferentes níveis de aplicação das sanções e um risco de essas medidas serem contornadas, com todos os efeitos nefastos que tal implica. Na prática, são em número muito reduzido as pessoas singulares e coletivas que são efetivamente responsabilizadas por violação das medidas restritivas da UE.⁶ Além disso, acresce ainda o facto de, em muitos Estados-Membros, não ser dada prioridade suficiente à investigação e repressão da violação das medidas restritivas da UE.

9. Perante este contexto e na sequência de uma proposta da Comissão Europeia apresentada em 25 de maio de 2022, destinada a alargar a lista de crimes reconhecidos pela UE, de modo a incluir a violação de medidas restritivas da UE, veio o Conselho, através da Decisão (UE) 2022/2332 do Conselho de 28 de novembro de 2022, identificar a violação de medidas restritivas da União como um domínio de criminalidade que cumpre os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE⁷, sublinhando que as disposições de direito derivado aí consagradas devem ser adotadas com urgência.
10. Este enquadramento jurídico veio permitir à Comissão apresentar a presente proposta que, como referido inicialmente, visa especificamente os seguintes objetivos: *"i) aproximar as definições das infrações penais relacionadas com violação de medidas restritivas da União; ii) estabelecer tipos e níveis de penas*

⁶ De acordo com o Relatório da Rede Europeia de Genocídio de 2021, "Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions".

⁷ Que consagra que o Parlamento Europeu e o Conselho, "por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns".



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

eficazes, dissuasivos e proporcionados para as infrações penais relacionadas com a violação de medidas restritivas da União; iii) promover a investigação e o exercício transfronteiriço da ação penal; iv) melhorar a eficácia operacional das cadeias nacionais de aplicação, a fim de promover as investigações, o exercício da ação penal e a aplicação de sanções”.

11. Em suma, com a presente iniciativa, a União propõe uma harmonização mínima relativamente à definição das infrações penais e das sanções no domínio da violação de medidas restritivas, de modo a assegurar um sistema de execução, eficaz, integrado, coerente e dissuasor, permitindo combater de modo mais efetivo as infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas. Acresce salientar que a aplicação incoerente de medidas restritivas compromete a sua eficácia e a capacidade de uma resposta única a nível da UE, o que no atual contexto de guerra e geopolítico assume enorme relevância.
12. Por último, importa mencionar que, perante a necessidade urgente de responsabilizar as pessoas singulares e coletivas implicadas na violação de medidas restritivas da União, devem os Estados-Membros, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente proposta, adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa é sustentada juridicamente pelo artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que estabelece que “o Parlamento Europeu e o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns”.

b) Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, cumpre referir que, atendendo aos objetivos da presente iniciativa, a saber: estabelecer definições harmonizadas das infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União e assegurar a disponibilidade de sanções penais eficazes, dissuasivas e proporcionadas para as infrações graves relacionadas com a violação de medidas restritivas da União, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros. Também devido à sua dimensão transfronteiriça e aos seus efeitos (uma vez que a violação de medidas restritivas da União comprometem a consecução dos objetivos da União de preservar a paz e a segurança internacionais, bem como de defender os valores comuns da União), exige-se uma resposta comum ao nível da União Europeia, pelo que estes objetivos não podem ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros uma vez que estes, isoladamente, não podem assegurar a harmonização e a cooperação necessárias, sendo mais eficazmente alcançados ao nível da União, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

No que concerne ao princípio da proporcionalidade cabe referir que a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os seus objetivos, daí que, nas suas vertentes de necessidade, adequação e equilíbrio, o princípio da proporcionalidade se encontra respeitado, tal como consagrado no nº 5 do Tratado da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Pelo exposto, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.

PARTE III – PARECER

Face ao exposto e atento os relatórios da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, e está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não excede o necessário para alcançar os respetivos objetivos.
3. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 14 de fevereiro de 2023

pel'
A Deputada Autora do Parecer


(Edite Estrela)

O Presidente da Comissão


(Luís Capoulas Santos)

RELATÓRIO

COM (2022) 684 final – PROPOSTA DE DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2022) 684 final – *“Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União”*.

Este relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no artigo 6.º do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no artigo 3.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro.

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2022) 684 final refere-se à Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União.

Esta proposta de Diretiva tem por objetivo principal estabelecer definições comuns das infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União e assegurar a existência de sanções penais eficazes, dissuasivas e proporcionadas para as infrações graves relacionadas com a violação de medidas restritivas da União.

Refere esta iniciativa europeia que, para a promoção dos objetivos da política externa e de segurança comum (PESC), que incluem a salvaguarda dos valores da UE, a preservação da paz e da segurança internacionais, bem como a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos, estão em vigor na União Europeia mais de quarenta regimes de medidas restritivas impostas contra países terceiros, entidades, pessoas singulares ou coletivas, as quais abrangem medidas individuais específicas, ou seja, sanções financeiras específicas (congelamento de ativos) e restrições de admissão (proibições de viagem), bem como medidas setoriais, ou seja, embargos de armas ou medidas económicas e financeiras (por exemplo, restrições à importação e à exportação, e restrições à prestação de determinados serviços, como serviços bancários).

Sucedem que a aplicação efetiva das medidas restritivas não é uniforme em toda a UE, atendendo a que os sistemas nacionais diferem significativamente no que respeita à criminalização da violação do direito da UE relativo a medidas restritivas, sendo imprescindível que, nesta matéria, a União Europeia possa falar a uma só voz, sobretudo no atual contexto da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, em que a UE instituiu uma série de medidas restritivas contra cidadãos russos e bielorrussos.

Com efeito, segundo esta iniciativa europeia, em doze Estados-Membros, a violação de medidas restritivas da União constitui apenas uma infração penal; em treze Estados-Membros, tal violação pode constituir uma contraordenação ou uma infração penal, consoante a gravidade da conduta; e em dois Estados-Membros, a infração específica de violação de medidas restritivas da União só pode atualmente conduzir a sanções administrativas¹.

Por outro lado, os sistemas de sanções também diferem substancialmente entre os Estados-Membros: em catorze Estados-Membros, a duração máxima da pena de prisão situa-se entre dois e cinco anos; em oito Estados-Membros, é possível aplicar penas máximas entre oito e 12 anos²; a sanção pecuniária máxima que pode ser imposta pela violação de medidas restritivas da União – quer seja considerada infração penal quer seja considerada contraordenação – varia consideravelmente entre os Estados-Membros, situando-se entre 1 200 EUR e 5 000 000 EUR³; catorze Estados-Membros preveem a responsabilidade penal das pessoas coletivas pela violação de medidas restritivas da União⁴; doze Estados-Membros preveem a aplicação de sanções administrativas, nomeadamente coimas, que podem ser impostas a pessoas coletivas quando os seus funcionários ou gestores violem medidas restritivas. O montante máximo das coimas aplicáveis às pessoas coletivas situa-se entre 133 000 EUR e 37,5 milhões de EUR⁵.

Ora, o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição penal da violação de medidas restritivas e das sanções aplicáveis a essa violação, com base no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, reforça a aplicação de medidas restritivas nos Estados-Membros, sendo esse o principal desiderato desta proposta de Diretiva.

¹ Rede Genocídio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* (não traduzido para português), 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 documento 7274/22 do Conselho, de 16 de março de 2022.

² *Idem*, secção 5.2., p. 23.

³ *Idem*, secção 5.3., p. 24.

⁴ *Idem*, com base no relatório da Rede Genocídio e numa investigação mais aprofundada da Comissão.

⁵ *Idem*.

É dada a seguinte explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta vertida na COM (2022) 684 final:

“Artigo 1.º: objeto

Esta disposição estabelece o objetivo da diretiva, em especial o seu objetivo de assegurar a aplicação efetiva das medidas restritivas da União.

Artigo 2.º: âmbito de aplicação e definições

Esta disposição estabelece o âmbito de aplicação da diretiva. A presente diretiva é aplicável às violações das medidas restritivas adotadas pela UE com base no artigo 29.º do TUE ou no artigo 215.º do TFUE. Essas medidas incluem o congelamento de fundos e de recursos económicos, as proibições de disponibilização de fundos e de recursos económicos e as proibições de entrada ou de trânsito no território de um Estado-Membro da União Europeia, bem como as medidas económicas setoriais e os embargos de armas. Além disso, esta disposição estabelece as definições dos termos utilizados na diretiva, incluindo dos termos «pessoa, entidade ou organismo designado», «fundos» e «recursos económicos».

Artigo 3.º: violação de medidas restritivas da União

A presente disposição descreve as infrações penais abrangidas pela presente diretiva. Estas infrações compreendem as violações das proibições e restrições contidas nas medidas restritivas da União, as comportamentos destinados a contornar as medidas restritivas da União⁶ e o não cumprimento das condições previstas nas autorizações concedidas pelas autoridades competentes para o exercício de certas atividades que seriam, de outro modo, proibidas pelas medidas restritivas. Estas infrações não devem ser entendidas como uma imposição às pessoas singulares de obrigações contrárias ao direito de não se autoincriminar e ao direito de guardar silêncio, como estabelecido na Carta e na Diretiva (UE) 2016/343⁷. Além disso, não afetam as regras aplicáveis em matéria de comunicação de informações, confidencialidade e sigilo profissional.

⁶ Ver os artigos 8.º e 9.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014, com a última redação que lhe foi dada.

⁷ Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal (JO L 65 de 11.3.2016, p. 1).

São igualmente excluídas da criminalização as atividades relacionadas com o fornecimento de bens e serviços de uso diário para uso pessoal de pessoas singulares designadas, como alimentos e produtos e serviços de saúde, ou de fundos para pequenas despesas, sempre que este fornecimento se limite claramente à satisfação das necessidades humanas básicas das pessoas em causa e dos respetivos agregados familiares. A não comunicação dessas atividades é igualmente excluída da criminalização. Além disso, é excluída da criminalização a prestação de ajuda humanitária às pessoas necessitadas. Esta ajuda humanitária deve ser prestada em estrita conformidade com o direito internacional humanitário e pode centrar-se, nomeadamente, na problemática alimentar e de nutrição, dos abrigos, dos cuidados de saúde, da água e do saneamento. Além disso, ao aplicar a presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em conta que o direito internacional humanitário – direito dos conflitos armados –, determina que, em consonância com os princípios da imparcialidade, humanidade, neutralidade e independência, as medidas restritivas não constituam um impedimento à prestação de ajuda humanitária⁸.

Algumas violações das medidas restritivas da União constituem igualmente uma infração penal quando cometidas com negligência grave. Em particular, os profissionais, como os prestadores de serviços jurídicos, financeiros e comerciais, devem exercer agir com diligência para evitar qualquer violação de medidas restritivas da União.

Artigo 4.º: instigação, cumplicidade e tentativa

O artigo 4.º criminaliza a instigação à prática das infrações penais previstas no artigo 3.º e a cumplicidade prática das mesmas. Além disso, criminaliza a tentativa de cometer as infrações penais enumeradas no artigo 3.º.

Artigo 5.º: sanções penais aplicáveis às pessoas singulares

O artigo 5.º prevê normas mínimas a fim de assegurar que as infrações previstas nos artigos 3.º e 4.º são puníveis com sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas. A proposta exige que os Estados-Membros estabeleçam níveis e tipos de sanções específicos para as infrações penais relacionadas com a violação de medidas restritivas

⁸ Comunicação da Comissão, Nota de orientação da Comissão sobre a prestação de ajuda humanitária no respeito das medidas restritivas da UE (sanções), C(2022) 4486 de 30.6.2022.

da União. A categorização proposta reflete a gravidade das infrações. É fixado um limiar pecuniário de 100 000 EUR, de modo a distinguir as infrações mais graves que devem ser puníveis com uma pena máxima de prisão não inferior a cinco anos. Como supramencionado, em 14 Estados-Membros, a duração máxima da pena de prisão situa-se, atualmente, entre dois e cinco anos. Em oito Estados-Membros, é possível aplicar penas máximas entre oito e 12 anos⁹. Deverão estar igualmente previstas sanções ou medidas complementares no âmbito de processos penais contra pessoas singulares. Estas devem incluir sanções pecuniárias.

Artigo 6.º: responsabilidade das pessoas coletivas

O artigo 6.º estabelece obrigações que visam assegurar a responsabilidade das pessoas coletivas pelas infrações previstas nos artigos 3.º e 4.º que sejam praticadas em seu benefício. Este artigo prevê igualmente que os Estados-Membros devem assegurar a possibilidade de as pessoas coletivas serem responsabilizadas pela falta de supervisão e de controlo que torne possível a prática das infrações previstas nos artigos 3.º e 4.º em seu benefício. Além disso, a responsabilidade das pessoas coletivas não deverá excluir a possibilidade de instaurar um processo penal contra pessoas singulares.

Artigo 7.º: sanções aplicáveis às pessoas coletivas

O artigo 7.º estabelece as sanções aplicáveis às pessoas coletivas envolvidas nas infrações penais abrangidas pela presente proposta. Mais concretamente, os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para assegurar que uma pessoa coletiva considerada responsável nos termos do artigo 6.º seja sujeita a sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, a saber: sanções pecuniárias de natureza penal ou não penal; exclusão do acesso ao financiamento público, incluindo aos procedimentos de adjudicação de contratos, subvenções e concessões; interdição do exercício de atividades comerciais; revogação de licenças e de autorizações para o exercício de atividades que tenham resultado na prática da infração; sujeição a controlo judicial; dissolução judicial; encerramento de estabelecimentos utilizados para cometer a infração penal.

⁹ Rede Genocídio, secção 5.2., p. 23.

Além disso, este artigo estabelece que os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para assegurar que as pessoas coletivas que beneficiem da prática, por terceiros, de infrações em violação de medidas restritivas da União são puníveis com sanções pecuniárias, cujo limite máximo não deverá ser inferior a 5 % do volume de negócios total a nível mundial da pessoa coletiva no exercício anterior à decisão sobre a aplicação de sanções pecuniárias. A responsabilidade das pessoas coletivas não exclui a possibilidade de instaurar processo penal contra as pessoas singulares que sejam autoras das infrações penais previstas nos artigos 3.º e 4.º.

Artigo 8.º: circunstâncias agravantes

O artigo 8.º estabelece as circunstâncias agravantes a ter em conta aquando da aplicação de penas pela prática de uma infração prevista nos artigos 3.º e 4.º. As circunstâncias que se seguem devem ser consideradas circunstâncias agravantes: a infração foi cometida no contexto de uma organização criminosa na aceção da Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho¹⁰; a infração foi cometida por um prestador de serviços profissional em violação das suas obrigações profissionais; a infração foi cometida por um funcionário público no exercício das suas funções; a infração foi cometida por outra pessoa no exercício de uma função pública.

Artigo 9.º: circunstância atenuante

O artigo 9.º prevê uma circunstância atenuante a ter em conta aquando da aplicação de sanções pela prática de uma infração referida nos artigos 3.º e 4.º. Verifica-se uma circunstância atenuante quando o autor da infração fornece às autoridades administrativas ou judiciais informações que, de outro modo, estas não teriam conseguido obter, ajudando-as a: i) identificar ou levar a julgamento os outros infratores, e/ou ii) encontrar elementos de prova.

Artigo 10.º: congelamento e perda

O artigo 10.º clarifica o conceito de «produtos»¹¹, particularmente no contexto de situações em que a pessoa, entidade ou organismo designado cometa ou participe nas

¹⁰ 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).

¹¹ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e à perda de bens, COM(2022) 245 de 25.5.2022, artigo 3.º, n.º 1: «Produto», qualquer vantagem económica resultante, direta ou

infrações específicas de evasão previstas no artigo 3.º, n.º 2, alínea h), subalíneas i) e ii). A proporcionalidade da perda deverá ser respeitada em cada caso concreto.

Artigo 11.º: regras em matéria de competência

O artigo 11.º prevê disposições em matéria de competência para garantir que os Estados-Membros estabelecem a sua competência relativamente às infrações abrangidas pela presente proposta. Os Estados-Membros devem exercer a sua competência quando as infrações sejam cometidas por pessoas coletivas estabelecidas no seu território e sempre que as infrações sejam cometidas em benefício de uma pessoa coletiva relativamente a qualquer atividade comercial desenvolvida, total ou parcialmente, na UE. Em especial, o relatório de 2021 da Rede Genocídio refere vários casos pertinentes¹² de empresas estabelecidas num Estado-Membro que violam medidas restritivas em países terceiros. Além disso, a determinação da competência sobre pessoas coletivas relativamente a qualquer atividade comercial desenvolvida, total ou parcialmente, na UE é particularmente importante para combater a violação de medidas restritivas da União. Isto permitirá aos Estados-Membros exercer a ação penal relativamente a violações com uma ligação à UE que sejam cometidas através de países terceiros e/ou por pessoas de países terceiros, como, por exemplo, as exportações da UE para um destino ou utilizador final visado, ou a transferências de ativos da UE para uma pessoa constante da lista.

Artigo 12.º: prazos de prescrição

O artigo 12.º prevê disposições relativas aos prazos de prescrição, a fim de permitir às autoridades competentes investigar, exercer a ação penal e julgar as infrações penais abrangidas pela presente proposta durante um determinado período.

Artigo 13.º: coordenação e cooperação entre as autoridades competentes de um Estado-Membro

Esta disposição determina que os Estados-Membros assegurem a coordenação e a cooperação a nível estratégico e operacional entre todas as suas autoridades competentes

indiretamente, de uma infração penal, que consiste em qualquer tipo de bem e abrange qualquer reinvestimento ou transformação posterior do produto direto, assim como quaisquer ganhos quantificáveis.

¹² Rede Genocídio, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* (não traduzido para português), 2021, p. 14.

que participam na prevenção, investigação e ação penal de infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União.

Artigo 14.º: denúncia de infrações e proteção das pessoas que denunciam infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União ou que auxiliam na investigação

Esta disposição diz respeito à proteção dos denunciantes que comunicam informações ou fornecem elementos de prova no âmbito de uma investigação criminal relativa à violação de medidas restritivas da União.

Artigo 15.º: instrumentos de investigação

Esta disposição estabelece que devem igualmente ser disponibilizados instrumentos de investigação eficazes, como os utilizados nos casos de criminalidade organizada ou de outras formas de criminalidade grave, para efeitos de investigação ou do exercício da ação penal relativamente às infrações previstas nos artigos 3.º e 4.º.

Artigo 16.º: cooperação entre os Estados-Membros, a Comissão, a Europol, a Eurojust e a Procuradoria Europeia

Esta disposição determina que, no âmbito das respetivas competências, as autoridades dos Estados-Membros, a Europol, a Eurojust, a Procuradoria Europeia e a Comissão cooperem entre si na luta contra as infrações penais previstas nos artigos 3.º e 4.º. As autoridades competentes dos Estados-Membros devem também partilhar informações sobre questões práticas.

Artigo 17.º: alterações à Diretiva (UE) 2018/1673

Esta disposição altera o artigo 2.º da Diretiva (UE) 2018/1673 relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal¹³, definindo a violação de medidas restritivas da União como «atividades criminosas». Por conseguinte, o branqueamento de capitais, como descrito no artigo 3.º da Diretiva (UE) 2018/1673, que envolva bens provenientes das infrações penais abrangidas pela presente diretiva constitui uma infração penal.

¹³ 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, PE/30/2018/REV/1 (JO L 284 de 12.11.2018, p. 22).

Artigos 18.º a 21.º

Estes artigos contêm disposições complementares sobre a transposição e a comunicação de informações pelos Estados-Membros, a avaliação e a comunicação de informações pela Comissão, bem como sobre a entrada em vigor e a aplicação da presente diretiva. Dada a necessidade urgente de responsabilizar as pessoas singulares e coletivas implicadas na violação de medidas restritivas da União, os Estados-Membros devem adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva no prazo de seis meses após a entrada em vigor da mesma.”.

○ Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a concretização do objetivo proposto – estabelecer definições comuns das infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União e assegurar a existência de sanções penais eficazes, dissuasivas e proporcionadas para as infrações graves relacionadas com a violação de medidas restritivas da União – não pode ser alcançado de forma unilateral por cada Estado-Membro, nem bilateralmente entre os Estados-Membros, só podendo ser realizado a nível da União Europeia.

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2022) 684 final – “*Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 11 de janeiro de 2023

A Deputada Relatora



(Sofia Matos)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

Relatório

[COM \(2022\) 684](#)

Relator: Deputado Ricardo
Sousa

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação
de medidas restritivas da União

ÍNDICE

I – NOTA PRELIMINATÓRIA

II – DO OBJETO, OBJETIVOS, CONTEXTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

III – BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

IV - CONCLUSÕES

I – NOTA PRELIMINAR

Nos termos dos artigos 1.º-A, 2.º e 7.º n.º 2 da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e Lei n.º 64/2020, de 2 novembro, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão e Assuntos Europeus (CAE) solicitou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP) para que esta, atento ao seu objeto, emitisse relatório, sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União Europeia (UE).

Este relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade nos termos do artigo 5.º, n.º 3, segundo parágrafo, e do artigo 12.º, alínea b), do Tratado da União Europeia (TUE).

II – DO OBJETO, OBJETIVOS, CONTEXTO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

Objeto e objetivos

A iniciativa de âmbito europeu aqui em análise vem na sequência da apresentação de uma proposta da Comissão Europeia 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 (TFUE), no qual o Conselho decidiu identificar a violação de medidas restritivas da União como um domínio de criminalidade que preenche os critérios especificados na mesma norma, o que permitiu à Comissão a adotar a presente proposta de diretiva, aqui em análise, que visa aproximar as definições das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União.

A presente Diretiva tem como objetivos:

- Aproximar as definições das infrações penais relacionadas com violação de medidas restritivas da União;
- Estabelecer tipos e níveis de penas eficazes, dissuasivos e proporcionados para as infrações penais relacionadas com a violação de medidas restritivas da União;
- Promover a investigação e o exercício transfronteiriço da ação penal; e
- Melhorar a eficácia operacional das cadeias nacionais de aplicação, a fim de promover as investigações, o exercício da ação penal e a aplicação de sanções.

A aproximação das definições e das sanções penais aplicáveis à violação de medidas restritivas da União complementa a proposta de diretiva da Comissão relativa à recuperação e à perda de bens, aplicando a Estratégia para a União da Segurança e a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada. Na sequência da adoção da presente proposta de diretiva que aproxima as definições e as sanções relacionadas com a violação de medidas restritivas da União, as regras em matéria de deteção e identificação, congelamento, gestão e perda serão aplicáveis aos bens relacionados com a violação de medidas restritivas da União.

Contexto

As medidas restritivas são um instrumento essencial para a promoção dos objetivos da política externa e de segurança comum (PESC) consagrados no artigo 21.º do TUE. Estes objetivos incluem a salvaguarda dos valores da UE, a preservação da paz e da segurança internacionais, bem como a consolidação e o apoio à democracia, ao Estado de direito e aos direitos humanos.

Para preservar esses valores, a UE pode impor medidas restritivas contra países terceiros, entidades, pessoas singulares ou coletivas. Estas medidas abrangem medidas individuais específicas, ou seja, sanções financeiras específicas

(congelamento de ativos) e restrições de admissão (proibições de viagem), bem como medidas setoriais, ou seja, embargos de armas ou medidas económicas e financeiras (por exemplo, restrições à importação e à exportação, e restrições à prestação de determinados serviços, como serviços bancários)¹.

Atualmente, estão em vigor na UE mais de 40 regimes de medidas restritivas. Alguns destes regimes aplicam medidas restritivas adotadas pelas Nações Unidas; outros são adotados autonomamente pela UE. Para além das medidas destinadas a resolver situações específicas de cada país, a UE adotou igualmente medidas gerais contra a proliferação e a utilização de armas químicas, os ciberataques, as violações dos direitos humanos e o terrorismo. As medidas restritivas vinculam os Estados-Membros e qualquer pessoa ou entidade que se encontre sob jurisdição dos Estados-Membros (operadores da UE)².

Coerência com disposições existentes e políticas da União

O artigo 2.º do TUE estabelece os valores comuns da UE, a saber, a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos. A aplicação efetiva de medidas restritivas,

¹ O Conselho adota medidas restritivas. Em primeiro lugar, adota uma decisão PESC nos termos do artigo 29.º do TUE. As medidas previstas na decisão do Conselho são aplicadas ao nível da UE ou a nível nacional. Até à data, tem sido prática corrente que medidas como os embargos de armas ou as restrições de admissão sejam aplicadas diretamente pelos Estados-Membros, que são juridicamente vinculados a agir em conformidade com as decisões PESC do Conselho. Outras medidas incluem a interrupção ou redução, parcial ou total, das relações económicas com um país terceiro, medidas individuais de congelamento de ativos e recursos económicos e a proibição da disponibilização de fundos e recursos económicos. Estas medidas são aplicadas através de um regulamento adotado pelo Conselho, que delibera 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 em matéria de antievasão nos dois tipos de ato.

² São vinculativas na jurisdição (território) da União, ou seja: a) no território da União, incluindo o seu espaço aéreo; b) a bordo de qualquer aeronave ou embarcação sob jurisdição de um Estado-Membro; c) em relação a todos os nacionais de qualquer Estado-Membro, dentro ou fora do território da União; d) em relação 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) em relação a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos relativamente a qualquer atividade económica exercida, total ou parcialmente, na União [ver, por exemplo, o artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO L 078 de 17.3.2014, p. 6)].

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 UE.

Além disso, a UE constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça que respeita os direitos fundamentais e os diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros. Visa assegurar um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção e de combate à criminalidade, ao racismo e à xenofobia. Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho podem estabelecer regras mínimas relativas à definição de infrações penais e de sanções nos domínios da criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou da incidência dessas infrações, ou da especial necessidade de as combater com base em critérios comuns.

A aproximação das definições e das sanções penais aplicáveis à violação de medidas restritivas da União complementa a proposta de diretiva da Comissão relativa à recuperação e à perda de bens, aplicando a Estratégia para a União da Segurança³ e a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada⁴. A proposta de diretiva relativa à recuperação e à perda de bens visa reforçar as capacidades das autoridades nacionais para detetar, identificar, congelar e gerir bens que constituam os produtos ou instrumentos do crime. Além disso, estabelece um quadro jurídico reforçado em matéria de perda, incluindo casos específicos em que não é possível uma condenação por um crime específico.

Além disso, a proposta de diretiva relativa à recuperação e perda de bens contribui para a aplicação efetiva das medidas restritivas, uma vez que exige que os Estados-Membros permitam a deteção e identificação de bens relacionados com violações de medidas restritivas da União, conforme definidas no direito nacional. De referir ainda que a proposta torna as regras revistas em matéria de

³ 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.

⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, 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) 170 final de 14.4.2021.

recuperação e perda de bens aplicáveis à violação de medidas restritivas da União.

Na sequência da adoção da presente proposta de diretiva que aproxima as definições e as sanções relacionadas com a violação de medidas restritivas da União, as regras em matéria de deteção e identificação, congelamento, gestão e perda serão aplicáveis aos bens relacionados com a violação de medidas restritivas da União. Por último, os produtos da violação de medidas restritivas da União, nos casos, por exemplo, em que pessoas e empresas disponibilizariam fundos aos indivíduos sujeitos a sanções financeiras específicas (ou seja, congelamento de ativos), poderiam ser objeto de medidas de perda. Ao mesmo tempo, os instrumentos utilizados para exercer a ação penal relativamente à violação de medidas restritivas podem também ser objeto de medidas de perda. O estabelecimento de regras mínimas relativas à definição penal da violação de medidas restritivas e das sanções aplicáveis a essa violação, com base no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE reforçaria a aplicação de medidas restritivas nos Estados-Membros, complementando, assim, as medidas adotadas em conformidade com o artigo 29.º do TUE e o artigo 215.º do TFUE. As disposições relativas às sanções previstas nos Regulamentos n.º 833/2014 e n.º 269/2014⁵ foram reforçadas no âmbito do sexto pacote de medidas restritivas adotado em resposta à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. As disposições alteradas obrigam os Estados-Membros a estabelecer regras em matéria de sanções, nomeadamente de sanções penais, aplicáveis às violações das disposições desses regulamentos e a adotar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Os Estados-Membros devem igualmente prever medidas adequadas para a perda dos produtos dessas infrações.

⁵ 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 (JO L 229 de 31.7.2014, p. 1), versão consolidada disponível em: [EUR-Lex - 02014R0833-20220604 - PT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/PT-EUR-Lex/europa.eu); Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 17 de março de 2014, que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia (JO L 78 de 17.3.2014, p. 6), versão consolidada disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20220604>

Em 21 de julho de 2022, o Conselho adotou o Regulamento (UE) 2022/1273 do Conselho⁶, que altera o artigo 8.º e o artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho. Concretamente, a fim de assegurar uma aplicação eficaz e uniforme do Regulamento (UE) n.º 269/2014 e tendo em conta a crescente complexidade dos mecanismos de evasão às medidas restritivas, o Regulamento (UE) 2022/1273 obriga as pessoas e entidades designadas com ativos sob jurisdição de um estado-Membro a declarar esses ativos e a cooperar com a autoridade competente na verificação das informações comunicadas (artigo 9.º)⁷. O incumprimento desta obrigação constitui uma evasão⁸. O Regulamento 2022/1273 reforça também as disposições relativas às obrigações de comunicação de informações dos operadores da UE, a fim de prevenir os casos de violação e evasão ao congelamento de ativos (artigo 8.º)⁹.

⁶ Regulamento (UE) 2022/1273 do Conselho, de 21 de julho de 2022, que altera o Regulamento (UE) n.º 269/2014 que impõe medidas restritivas no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ST/11451/2022/INIT (JO L 194 de 21.7.2022, p. 1).

⁷ Artigo 9.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento (UE) n.º 269/2014, conforme alterado: «1. É proibido participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito seja contornar as medidas a que se refere o artigo 2.º 2. As pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I devem: a) Comunicar informações, antes de 1 de setembro de 2022, ou no prazo de seis semanas a contar da data da sua inclusão na lista do anexo I, consoante a que for posterior, sobre os fundos ou recursos económicos sob jurisdição de um Estado-Membro que sejam sua propriedade, estejam na sua posse ou sejam por si detidos ou controlados, à autoridade competente do Estado-Membro em que esses fundos ou recursos económicos estão localizados; e b) Colaborar com as autoridades competentes em qualquer verificação dessas informações. 3. O não cumprimento do disposto no n.º 2 é considerado participação, conforme referido no n.º 1, em atividades cujo objeto ou efeito é contornar as medidas referidas no artigo 2.º.»

⁸ *Idem*.

⁹ Artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 269/2014, conforme alterado: «1. Não obstante as regras aplicáveis em matéria de comunicação de informações, confidencialidade e sigilo profissional, as pessoas singulares e coletivas, entidades ou organismos devem: Comunicar imediatamente à autoridade competente do Estado-Membro em que residem ou estão estabelecidos todas as informações que possam facilitar o cumprimento do presente regulamento, nomeadamente informações que detenham sobre contas e montantes congelados em conformidade com o artigo 2.º ou informações de que disponham sobre fundos e recursos económicos no território da União que pertençam a pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I, estejam na sua posse ou sejam por eles detidos ou controlados e que não tenham sido tratados como congelados pelas pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos a quem incumbe essa obrigação, e transmitir essas informações, diretamente ou através do Estado-Membro, à Comissão; e b) Colaborar com as autoridades competentes na verificação dessas informações.»

No entanto, 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.

Além disso, na sua comunicação de 2021, intitulada «*O sistema económico e financeiro europeu: promover a abertura, a solidez e a resiliência*»¹⁰, a Comissão observa que a aplicação ao nível da UE das medidas restritivas da UE não é suficientemente uniforme. Esta situação cria distorções no mercado único, uma vez que as empresas da UE, incluindo as filiais de empresas estrangeiras na UE, podem encontrar meios para contornar as medidas restritivas, gerando também incerteza para os operadores. A aplicação incoerente compromete a eficácia das medidas restritivas da União 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 aplicáveis em caso de violação de medidas restritivas da UE sejam eficazes, proporcionadas e dissuasivas.

Por último, no âmbito do Instrumento de Assistência Técnica¹¹, a Comissão apoia os Estados-Membros no reforço das capacidades e no aconselhamento técnico sobre a aplicação de medidas restritivas.

III - BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

Base jurídica

Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, «o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão

¹⁰ COM(2021) 32 final de 19.1.2021.

¹¹ Decisão de Execução da Comissão, de 9 de Março de 2022, relativa ao financiamento do Instrumento de Assistência Técnica e à adoção do programa de trabalho para 2022, C(2022) 1379 final de 9.3.2022.

transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns».

Os domínios de criminalidade em causa: terrorismo; tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças; tráfico de droga; tráfico de armas; branqueamento de capitais; corrupção; contrafação de meios de pagamento; criminalidade informática; e criminalidade organizada. Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos naquele número. Para o efeito, delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

Na sequência da adoção da Decisão (UE) 2022/2332¹² do Conselho, os domínios de criminalidade enumerados no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE incluem atualmente a violação de medidas restritivas da União. Esse facto permitiu à Comissão apresentar a presente proposta de diretiva.

Princípio da Subsidiariedade

A presente diretiva tem por objetivo estabelecer definições comuns das infrações relacionadas com a violação de medidas restritivas da União e assegurar a existência de sanções penais eficazes, dissuasivas e proporcionadas para as infrações graves relacionadas com a violação de medidas restritivas da União. Como referido em pormenor nos pontos seguintes, estes objetivos não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros. Podem, ao invés, ser mais bem alcançados ao nível da UE, devido à dimensão e aos efeitos dos comportamentos causa, que são de natureza inerentemente transfronteiriça e podem comprometer a consecução dos objetivos da UE de preservar a paz e a segurança internacionais, bem como de defender os valores comuns da UE. Por conseguinte, a UE pode adotar as medidas necessárias em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE.

¹² Decisão (UE) 2022/2332 do Conselho, de 28 de novembro de 2022, relativa à identificação da violação de medidas restritivas da União como um domínio de criminalidade que preenche os critérios especificados no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ST/10287/2022/REV/1, OJ L 308, 29.11.2022, p. 18.

Além disso, a violação de medidas restritivas da União constitui um domínio particularmente grave de criminalidade, pois 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. Devido a essas violações, as pessoas e entidades cujos ativos se encontrem congelados ou cujas atividades estejam restringidas continuam a poder aceder aos seus ativos comprometendo, assim, os objetivos das medidas restritivas em causa. Da mesma forma, o dinheiro gerado pela exploração de bens e recursos naturais comercializados em violação de medidas restritivas da União pode também permitir aos regimes visados por essas medidas restritivas continuar a aceder aos meios necessários (ou seja, comprar armas) para manter práticas repressivas e continuar a cometer crimes graves. A violação de medidas restritivas da União relativas ao comércio poderia, ainda, contribuir para a exploração ilegal de recursos naturais na jurisdição visada por essas medidas restritivas.

Além disso, o facto de os Estados-Membros, no âmbito do seu direito administrativo e/ou penal, preverem definições e sanções muito diferentes para a violação de medidas restritivas da União sugere que a mesma infração pode ser punida com sanções diferentes e ser tratada em níveis de aplicação diferentes. Estas diferenças 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 (*quasi*) impunidade, caso escolham desenvolver as suas atividades no(s) Estado(s)-Membro(s) que preveja(m) sanções menos severas ou que aparente(m), devido ao seu passado, ser mais clemente(s) no que diz respeito ao exercício da ação penal relativamente à violação de medidas restritivas da União. Esta situação compromete a eficácia das medidas restritivas e a sua aplicação ao nível da União, pelo que pode comprometer os objetivos da UE de preservar a paz e a segurança internacionais e defender os valores comuns da UE. Por conseguinte, existe uma necessidade especial de adotar uma ação comum ao nível da UE, através do direito penal, para combater a violação de medidas restritivas da União.

Para além disso, as violações de medidas restritivas da União têm uma dimensão transfronteiriça clara e, por vezes, mesmo inerente. Além de serem geralmente cometidas por pessoas singulares e coletivas que operam à escala mundial, em alguns casos, as medidas restritivas da União, como as restrições aos serviços bancários, proíbem mesmo as operações transfronteiriças. Por conseguinte, por definição, a sua violação constitui um comportamento com uma dimensão transfronteiriça que exige uma resposta transfronteiriça comum ao nível da UE.

Por último, a harmonização aumentaria igualmente o efeito dissuasor das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União.

A finalidade geral do princípio da subsidiariedade é garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central. Isto implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal. Aplicado ao contexto da UE, o princípio da subsidiariedade serve para regular o exercício das competências não exclusivas da União. Exclui a intervenção da União quando uma questão pode ser tratada de forma eficaz pelos próprios Estados-Membros a nível central, regional ou local. É, assim, conferida legitimidade à União para exercer os seus poderes apenas quando os Estados-Membros não puderem realizar satisfatoriamente os objetivos de uma ação proposta e a ação a nível da União puder conferir um valor acrescentado.

Desta forma, entende-se que o Princípio da Subsidiariedade é respeitado.

Princípio da Proporcionalidade

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º, a presente diretiva não excede o necessário para alcançar os seus objetivos. A aproximação das definições das infrações penais e dos tipos e níveis das sanções penais limita-se ao necessário para combater eficazmente a violação de medidas restritivas da União nos Estados-Membros. A inclusão de medidas relacionadas com a utilização de instrumentos de investigação e com o

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

intercâmbio de informações limita-se ao que é necessário para um funcionamento eficaz do quadro penal proposto.

Escolha do instrumento

Nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
- b) A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá por concluído o seu escrutínio da presente iniciativa devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

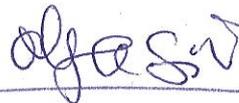
Palácio de S. Bento, 9 de janeiro de 2023

O Deputado Relator



(Ricardo Sousa)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)