

## LEGAL ALERT

# NORMAS EUROPEIAS SOBRE MEDIDAS RESTRITIVAS: INFRAÇÕES PENAIS E SANÇÕES

No passado dia 19 de maio, entrou em vigor um importante ato normativo com o objetivo de assegurar a aplicação efetiva de medidas restritivas da União Europeia (UE)<sup>1</sup>: a [Diretiva \(UE\) 2024/1226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024](#) (Diretiva), relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da UE e que altera a [Diretiva \(UE\) 2018/1673](#).

O presente *Legal Alert* pretende destacar as principais obrigações para os Estados-Membros introduzidas por este ato normativo respeitante a matéria penal.

### I. Objeto, âmbito de aplicação e definições

A Diretiva estabelece regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da UE, com o objetivo de assegurar a aplicação efetiva das medidas restritivas da EU e a integridade do mercado interno, bem como alcançar um elevado nível de segurança no espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

Para efeitos da Diretiva, entende-se por:

- Medidas restritivas da UE – medidas restritivas adotadas pela UE com base no artigo 29.º do [Tratado da União Europeia](#) ou no artigo 215.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#);

---

<sup>1</sup> Publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 29 de abril de 2024.

- Pessoa, entidade ou organismo designado – uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo sujeito a medidas restritivas da UE;
- Fundos – ativos financeiros e benefícios económicos de qualquer tipo<sup>2</sup>;
- Recursos económicos – ativos de qualquer tipo, tangíveis ou intangíveis, móveis ou imóveis, que não sejam fundos, mas que possam ser utilizados para a obtenção de fundos, bens ou serviços;
- Congelamento de fundos – ação destinada a impedir o movimento, a transferência, a alteração e a utilização de fundos, ou o acesso aos mesmos, ou a operação de fundos por um meio suscetível de resultar numa alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino ou numa alteração suscetível de permitir sua utilização, incluindo a gestão de carteiras;
- Congelamento de recursos económicos – ação destinada a impedir a utilização de recursos económicos para a obtenção de fundos, bens ou serviços, incluindo, entre outros, a sua venda, locação ou hipoteca.

## II. As infrações penais introduzidas

Nos termos do seu artigo 3.º, a Diretiva impõe aos Estados-Membros que, caso sejam intencionais e violem uma proibição ou uma obrigação que constitua uma medida restritiva da UE ou que esteja prevista numa disposição nacional que dê execução a uma medida restritiva da UE, sempre que seja exigida a execução nacional, criminalizem as seguintes condutas:

---

<sup>2</sup> Incluindo, entre outros:

- a) Numerário, cheques, créditos em numerário, livranças, ordens de pagamento e outros instrumentos de pagamento;
- b) Depósitos em instituições financeiras ou outras entidades, saldos de contas, créditos e títulos de crédito;
- c) Valores mobiliários e títulos de dívida de negociação aberta ao público ou restrita, incluindo ações e outros títulos de participação, certificados representativos de valores mobiliários, obrigações, promissórias, warrants, títulos de dívida a longo prazo e contratos sobre instrumentos derivados;
- d) Juros, dividendos ou outros rendimentos gerados por ativos ou mais-valias provenientes de ativos;
- e) Créditos, direitos de compensação, garantias, garantias de boa execução ou outros compromissos financeiros;
- f) Cartas de crédito, conhecimentos de embarque, comprovativos de vendas;
- g) Documentos que atestem a detenção de fundos ou recursos financeiros;
- h) Criptoativos na aceção do artigo 3.º, n.º 1, ponto 5, do [Regulamento \(UE\) 2023/1114 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023](#), relativo aos mercados de criptoativos.

- A disponibilização, direta ou indireta, de fundos ou de recursos económicos a uma pessoa, entidade ou organismo designado, ou em seu benefício, em violação de uma proibição que constitua uma medida restritiva;
- O não congelamento de fundos ou de recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou sejam detidos ou controlados por uma pessoa, entidade ou organismo designado, em violação de uma obrigação que constitua uma medida restritiva;
- A permissão de entrada ou de trânsito de pessoas singulares designadas no território de um Estado-Membro em violação de uma proibição que constitua uma medida restritiva;
- A realização ou a manutenção de operações com um Estado terceiro, organismos de um Estado terceiro ou entidades ou organismos, direta ou indiretamente, detidos ou controlados por um Estado terceiro ou por organismos de um Estado terceiro, incluindo a adjudicação ou a manutenção da execução de contratos públicos ou de concessão, sempre que a proibição ou restrição dessa conduta constitua uma medida restritiva;
- O comércio, a importação, a exportação, a venda, a compra, a transferência, o trânsito ou o transporte de mercadorias, bem como a prestação de serviços de corretagem, de assistência técnica ou de outros serviços relacionados com essas mercadorias, sempre que a proibição ou restrição dessa conduta constitua uma medida restritiva;
- A prestação de serviços financeiros ou o exercício de atividades financeiras, sempre que a proibição ou restrição dessa conduta constitua uma medida restritiva;
- A prestação de outros serviços, sempre que a proibição ou restrição dessa conduta constitua uma medida restritiva;
- A evasão de uma medida restritiva<sup>3</sup>; e

---

<sup>3</sup> Mediante:

- a) A utilização, a transferência para terceiros ou qualquer outra forma de disposição de fundos ou recursos económicos que sejam, direta ou indiretamente propriedade, estejam na posse ou sob o controlo de uma pessoa, entidade ou organismo designado, que devam ser congelados por força de uma medida restritiva da UE, a fim de ocultar esses fundos ou recursos económicos;
- b) A prestação de informações falsas ou enganosas para ocultar o facto de uma pessoa, entidade ou organismo designado ser o proprietário ou beneficiário final de fundos ou recursos económicos que devam ser congelados por força de uma medida restritiva da UE;
- c) O incumprimento por uma pessoa singular designada, ou por um representante de uma entidade ou organismo designado, de uma obrigação, que constitua uma medida restritiva da UE, de comunicar às autoridades administrativas competentes os fundos ou recursos económicos sob a jurisdição de um Estado-Membro, que sejam sua propriedade, estejam na sua posse ou sejam por si detidos ou controlados;
- d) O incumprimento de uma obrigação, que constitua uma medida restritiva da UE, de fornecer às autoridades administrativas competentes informações sobre fundos ou recursos económicos congelados ou informações

- A violação ou o incumprimento das condições previstas nas autorizações concedidas pelas autoridades competentes para o exercício de atividades que, na ausência de tal autorização, correspondam a uma violação de uma proibição ou restrição que constitua uma medida restritiva da UE.

De acordo com o artigo 4.º da Diretiva, a instigação e a cumplicidade deverão ser puníveis, bem como a tentativa de algumas das condutas listadas<sup>4</sup>.

A Diretiva permite que os Estados-Membros não criem infrações penais se:

- As primeira, segunda e oitava condutas acima elencadas envolvam fundos ou recursos económicos de valor inferior a 10 000 EUR; e
- As quarta, quinta, sexta, sétima e nona condutas acima listadas envolvam bens, serviços, operações ou atividades de valor inferior a 10 000 EUR.

Sendo que o limiar de valor igual ou superior a 10 000 EUR deverá considerar-se atingido quando o mesmo infrator pratique tais infrações através de uma série de condutas que sejam conexas e do mesmo tipo.

Quanto à quinta conduta acima mencionada, esta também deverá considerar-se uma infração penal se for praticada com negligência grave, pelo menos sempre que esteja relacionada com produtos incluídos na [Lista Militar Comum da União Europeia](#) ou com produtos de dupla utilização enumerados nos anexos I e IV do [Regulamento \(UE\) 2021/821](#).

De acordo com a Diretiva, as obrigações de criminalização aí determinadas não poderão ser entendidas como:

- Impondo obrigações às pessoas singulares que prejudiquem o direito de não se autoincriminar e de guardar silêncio, consagrado no artigo 7.º da [Diretiva \(UE\) 2016/343](#) e no artigo 48.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#);

---

detidas sobre fundos ou recursos económicos no território dos Estados-Membros, que sejam propriedade, estejam na posse ou se encontrem sob o controlo de pessoas, entidades ou organismos designados e que não tenham sido congelados, sempre que essas informações sejam obtidas no exercício de uma atividade profissional.

<sup>4</sup> Diretiva apenas impõe a punição da tentativa das infrações referidas no seu artigo 3.º, n.º 1, alíneas a), c) a g), e h), subalíneas i) e ii).

- Impondo aos profissionais da justiça a obrigação de comunicar informações que tenham recebido de um dos seus clientes, ou que tenham obtido sobre um dos seus clientes, aquando da determinação da situação jurídica desse cliente ou do exercício das funções de defesa ou de representação desse cliente num processo judicial ou a respeito de um processo judicial, incluindo o aconselhamento sobre como instaurar ou evitar esse processo;
- Resultando na discriminação dos clientes das instituições de crédito e das instituições financeiras nem na sua exclusão indevida do acesso aos serviços financeiros;
- Criminaliza aquelas condutas que se considerem assistência humanitária às pessoas necessitadas ou as atividades de apoio às necessidades humanas básicas realizadas em conformidade com os princípios da imparcialidade, humanidade, neutralidade e independência e, se for o caso, com o direito humanitário internacional.

### **III. Sanções aplicáveis às pessoas singulares**

Nos termos do artigo 5.º da Diretiva, determina-se que as infrações penais que introduz deverão ser puníveis com sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasiva, sendo que aquelas para as quais aponta no seu artigo 3.º deverão ser punidas com uma pena máxima que preveja a prisão.

O limite mínimo da pena máxima de prisão que os Estados-Membro deverão fazer corresponder às condutas criminalizadas varia entre um e cinco anos, dependendo, nalguns casos, de o valor dos fundos, bens ou serviços em causa atingir os 100 000 EUR à data em que a infração foi cometida. Sendo que este limiar deverá considerar-se atingido quando o mesmo infrator pratique tais infrações através de uma série de condutas que sejam conexas e do mesmo tipo.

Os Estados-Membros deverão assegurar que as pessoas singulares que cometam as infrações penais introduzidas pela Diretiva podem ser sujeitas a sanções ou medidas acessórias, que podem incluir:

- As sanções pecuniárias proporcionais à gravidade da conduta e às circunstâncias individuais, financeiras e outras da pessoa singular em causa;
- A retirada de licenças e de autorizações para o exercício de atividades que tenham resultado na prática da infração penal pertinente;
- A interdição de desempenhar, numa pessoa coletiva, um cargo de direção do mesmo tipo utilizado para cometer a infração penal;
- A interdição temporária de concorrer a funções públicas;

- Sempre que seja do interesse público, na sequência de uma avaliação caso a caso, a publicação da totalidade ou de parte da decisão judicial relativa à infração penal cometida e às sanções ou medidas aplicadas, que só podem incluir os dados pessoais das pessoas condenadas em casos excepcionais devidamente justificados.

#### **IV. Responsabilidade da pessoa coletiva e sanções aplicáveis**

A Diretiva prevê a responsabilização criminal das pessoas coletivas, sempre que a infração seja cometida em seu benefício, por qualquer pessoa que desempenhe um cargo de direção na pessoa coletiva em causa, com base no poder de a representar, na autoridade para tomar decisões em seu nome ou para exercer o controlo no seu seio.

Além disso, estabelece-se na Diretiva que os Estados-Membros asseguram que as pessoas coletivas podem ser responsabilizadas caso a falta de supervisão ou de controlo por parte daquelas pessoas torne possível a prática, por uma pessoa sob a sua autoridade, de uma das infrações penais, em benefício dessa pessoa coletiva.

Nos termos da Diretiva, a pessoa coletiva criminalmente responsável deverá ser punida com sanções pecuniárias ou outras, tais como:

- A exclusão do direito a benefícios ou auxílios públicos;
- A exclusão do acesso ao financiamento público, incluindo aos procedimentos de adjudicação de contratos, de subvenções e de concessões;
- A interdição do exercício de atividades comerciais;
- A retirada de licenças e de autorizações para o exercício de atividades que tenham resultado na prática da infração penal pertinente;
- A colocação sob vigilância judicial;
- A liquidação judicial;
- O encerramento dos estabelecimentos utilizados para cometer a infração penal;
- Sempre que seja do interesse público, a publicação da totalidade ou de parte da decisão judicial relativa à infração penal cometida e às sanções ou medidas aplicadas, sem prejuízo das regras relativas à vida privada e à proteção dos dados pessoais.

A Diretiva determina que o nível máximo das sanções pecuniárias aplicáveis à pessoa coletiva não deverá ser inferior, dependendo da conduta em causa:

- A 1% ou 5% do volume de negócios total a nível mundial da pessoa coletiva, quer no exercício anterior àquele em que a infração foi cometida, quer no exercício anterior ao da decisão de aplicar a sanção pecuniária; ou
- A um montante correspondente a 8 000 000 EUR ou 40 000 000 EUR.

## **V. Circunstâncias agravantes e atenuantes**

A Diretiva dispõe que, na medida em que as circunstâncias a seguir enunciadas não integrem os elementos constitutivos das infrações penais referidas, deverão os Estados-Membros assegurar que uma ou mais das seguintes circunstâncias possam, nos termos do direito nacional, ser consideradas circunstâncias agravantes:

- A infração tiver sido cometida no contexto de uma organização criminosa na aceção da [Decisão-Quadro 2008/841/JAI](#);
- A infração tiver implicado a utilização, pelo infrator, de documentos falsos ou falsificados;
- A infração tiver sido cometida por um prestador de serviços profissional em violação das suas obrigações profissionais;
- A infração tiver sido cometida por um funcionário público no exercício das suas funções ou por outra pessoa no exercício de uma função pública;
- A infração tiver gerado ou ser expectável que viesse a gerar benefícios financeiros substanciais, ou que tivesse evitado despesas substanciais, direta ou indiretamente, na medida em que esses benefícios ou essas despesas possam ser determinadas;
- O infrator tiver destruído provas ou intimidado testemunhas ou os autores da denúncia;
- A pessoa singular ou coletiva tiver sido anteriormente condenada por sentença transitada em julgado por infrações previstas na Diretiva.

A Diretiva consagra, igualmente, a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que uma ou mais das seguintes circunstâncias podem, nos termos do direito nacional, ser consideradas circunstâncias atenuantes:

- O infrator ter fornecido às autoridades competentes informações que, de outro modo, elas não teriam conseguido obter, ajudando-as a identificar ou levar a julgamento os outros infratores;

- O infrator ter fornecido às autoridades competentes informações que, de outro modo, elas não teriam conseguido obter, ajudando-as a encontrar elementos de prova.

## **VI. Congelamento e perda, prazos de prescrição, instrumentos de investigação e proteção de denunciante**

A Diretiva prevê a obrigação de os Estados-Membros tomarem as medidas necessárias para permitir o congelamento e a perda dos instrumentos e dos produtos das infrações penais que introduz, em conformidade com a [Diretiva 2014/42/UE](#). Além disso, os Estados-Membros deverão permitir o congelamento e a perda de fundos ou de recursos económicos sujeitos a medidas restritivas da UE relativamente aos quais a pessoa singular designada, ou o representante de uma entidade ou organismo designado, cometa uma infração abrangida pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea h), subalínea i) ou subalínea ii), ou participe nessa infração.

No que se refere à prescrição, a Diretiva impõe que o prazo de prescrição do procedimento criminal deve ser, pelo menos, de cinco anos a contar da data da prática da infração penal punível com uma pena máxima de prisão não inferior a cinco anos. De resto, a sanção aplicada pela prática das infrações previstas na Diretiva prescreverá num prazo de, pelo menos, cinco anos a contar da data da condenação por sentença transitada em julgado, para permitir a aplicação das seguintes sanções, aplicadas na sequência dessa condenação: pena de prisão superior a um ano ou pena de prisão por uma infração penal punível com uma pena máxima de prisão não inferior a cinco anos. Sendo que poderão os Estados-Membros estabelecer um prazo de prescrição inferior a cinco anos, mas não inferior a três anos, desde que esse prazo de prescrição possa ser interrompido ou suspenso em caso de ocorrência de determinados atos.

Quanto aos instrumentos de investigação, a Diretiva determina que os Estados-Membros assegurem a disponibilização de instrumentos eficazes e proporcionados para efeitos de investigação ou de exercício da ação penal relativamente às infrações penais. De acordo com a Diretiva, esses instrumentos incluem meios de investigação especiais, como os utilizados na luta contra a criminalidade organizada ou noutros casos de criminalidade grave.

Acresce que os Estados-Membros deverão diligenciar no sentido de que a [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#) se aplique à denúncia de violações de medidas restritivas da EU, tendo por objetivo a proteção de quem denuncie tais violações.

## **VII. Competência jurisdicional e cooperação judiciária**

Da Diretiva resulta, ainda, que os Estados-Membros deverão estabelecer a aplicabilidade da sua lei penal, sempre que:

- A infração penal tenha sido cometida, no todo ou em parte, no seu território;
- A infração penal tenha sido cometida a bordo de um navio ou de uma aeronave registada no Estado-Membro em causa ou que arvore o seu pavilhão; ou
- O infrator seja um seu nacional.

Os Estados-Membros devem informar a Comissão sempre que decidam alargar a sua competência jurisdicional a uma ou mais infrações penais da Diretiva, que tenham sido cometidas fora do seu território, sempre que:

- O infrator seja um residente habitual no seu território;
- O infrator seja um dos seus funcionários públicos e tenha atuado no exercício das suas funções;
- A infração tiver sido cometida em benefício de uma pessoa coletiva estabelecida no seu território; ou
- A infração tiver sido cometida em benefício de uma pessoa coletiva relativamente a qualquer atividade comercial desenvolvida, no todo ou em parte, no seu território.

Sempre que uma infração penal seja da competência jurisdicional de vários Estados-Membros, estes cooperam para determinar qual o Estado-Membro que deve conduzir o processo penal, e, se não tiver sido possível chegar a um consenso, a questão deverá ser remetida à Eurojust.

Além disso, de acordo com a Diretiva, os Estados-Membros deverão designar, de entre as suas autoridades competentes e sem prejuízo da independência judicial, uma unidade ou organismo para assegurar a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades responsáveis pela aplicação das medidas restritivas da UE, no que respeita às atividades criminosas abrangidas pela Diretiva.

Essa unidade ou organismo deve ter as seguintes funções:

- Assegurar prioridades comuns e permitir a compreensão da relação entre a aplicação penal e a administrativa;
- Proceder ao intercâmbio de informações para fins estratégicos, dentro dos limites estabelecidos no direito nacional e da UE aplicáveis;
- Realizar consultas em investigações individuais, dentro dos limites estabelecidos no direito nacional e da UE aplicáveis.

Além disso, sempre que se suspeite que as infrações penais introduzidas pela Diretiva são de natureza transfronteiriça, as autoridades competentes dos Estados-Membros em causa ponderam a possibilidade de transmitir informações sobre essas infrações penais aos organismos competentes adequados, devendo cooperar, sem prejuízo das regras de cooperação transfronteiriça e de auxílio judiciário mútuo em matéria penal, entre si e com a Europol, a Eurojust, a Procuradoria Europeia e a Comissão.

### **VIII. Alteração da Diretiva (UE) 2018/1673 e transposição**

De resto, a Diretiva procede à alteração da Diretiva (UE) 2018/1673, passando-se a considerar a violação das medidas restritivas da UE como crime precedente para efeitos de branqueamento de capitais.

E, por fim, deverão os Estados-Membros transpor a Diretiva até 20 de maio de 2025.

Duarte Santana Lopes  
Tiago Costa Andrade  
Patrícia Garcia

Esta publicação é meramente informativa, não constituindo fonte de aconselhamento jurídico nem contendo uma análise exaustiva de todos os aspetos dos regimes a que se refere. A informação nela contida reporta-se à data da sua divulgação, devendo os leitores procurar aconselhamento jurídico antes de a aplicar em questões ou operações específicas. É vedada a reprodução, divulgação ou distribuição, parcial ou integral, do conteúdo desta publicação sem consentimento prévio. Para mais informações, contacte-nos por favor através do endereço [comunicacao@mlgts.pt](mailto:comunicacao@mlgts.pt).