



Bruxelas, 8.6.2021  
C(2021) 4223 final

**PARECER DA COMISSÃO**

**de 8.6.2021**

**sobre o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho**

## PARECER DA COMISSÃO

de 8.6.2021

sobre o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho

### PEDIDO DE PARECER

Na sua qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão Europeia (a seguir designada «a Comissão») controla a aplicação do direito da União pelos Estados-Membros, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)<sup>1</sup>.

No contexto das medidas restritivas adotadas nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), as autoridades nacionais competentes (ANC) dos Estados-Membros podem solicitar à Comissão um parecer sobre a aplicação de disposições específicas dos atos jurídicos pertinentes, bem como orientações sobre a sua execução. As ANC podem igualmente solicitar à Comissão orientações sobre a interpretação do próprio artigo 215.º do TFUE.

A Comissão recebeu, da parte de uma ANC, dois pedidos de parecer sobre a aplicação das medidas financeiras estabelecidas no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho<sup>2</sup> («o regulamento»). Uma vez que estes dois pedidos dizem respeito à mesma disposição jurídica, serão objeto de um único parecer da Comissão.

### CONTEXTO

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento, os operadores da UE estão proibidos de colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas que figurem na lista constante do anexo I do regulamento<sup>3</sup>, ou de os disponibilizar em seu benefício.

### Primeiro pedido

Uma das pessoas designadas que figuram na lista constante do anexo I do regulamento é o presidente do Conselho de Administração de uma entidade não designada de um país terceiro («entidade A»). De acordo com a ANC e com base no estatuto da entidade A, esta função de gestão confere à pessoa designada a responsabilidade de organizar o trabalho do Conselho de Administração da entidade A e de garantir que os membros do Conselho de Administração desempenham eficazmente as suas funções. Por sua vez, a entidade A detém uma filial estabelecida num Estado-Membro da UE («a filial da UE»).

A ANC coloca as seguintes questões:

---

<sup>1</sup> Em conformidade com os Tratados, só o Tribunal de Justiça da União Europeia pode proferir interpretações juridicamente vinculativas do direito da União.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> O artigo 2.º, n.º 2, do regulamento dispõe que: «É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, ou das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a elas associados que figurem na lista constante do anexo I, ou disponibilizá-los em seu benefício».

*«1.1 Com base nas informações fornecidas e nas informações disponíveis a partir de fontes abertas, pode concluir-se que a pessoa designada controla a entidade A?»*

*1.2. Em caso afirmativo, o regulamento proíbe os operadores da UE de efetuar pagamentos à filial da UE controlada pela entidade A aquando da aquisição de produtos provenientes desta última? O regulamento proíbe os bancos da UE de proceder ao tratamento destes pagamentos?»*

## **Segundo pedido**

De acordo com a ANC, uma das pessoas designadas que figuram na lista constante do anexo I do regulamento controla uma entidade não designada de um país terceiro («entidade B»). Os bens produzidos pela entidade B são vendidos por empresas sediadas em países terceiros («intermediários de países terceiros») a operadores da UE.

A ANC coloca as seguintes questões:

*«2.1. O regulamento proíbe os operadores da UE de efetuarem pagamentos às entidades de países terceiros que atuem como intermediários destes países relativamente a produtos da entidade B controlada pela pessoa designada?»*

*2.2. O regulamento proíbe os bancos da UE de proceder ao tratamento de pagamentos efetuados a partir das contas nacionais de operadores da UE para as contas das referidas entidades de países terceiros, se essas transações se basearem em faturas emitidas relativamente aos produtos da entidade B controlada pela pessoa designada?»*

*2.3. Se os produtos em questão tiverem sido adquiridos por um operador da UE junto de um operador de outro Estado-Membro que, os tenha adquirido por iniciativa própria a outra entidade de países terceiros, tal constitui uma violação do regulamento por parte do operador adquirente? Do mesmo modo, o tratamento das transações subjacentes por um banco da UE é contrário ao regulamento?»*

## **APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **Primeiro pedido**

#### **Pergunta 1.1**

A Comissão já identificou<sup>4</sup> uma série de critérios a ter em conta para determinar se uma entidade jurídica é controlada por outra pessoa ou entidade, ou seja, se esta «é capaz de exercer e exerce, efetivamente, uma influência determinante no comportamento da outra entidade em causa». Estes critérios são:

*«a) O direito de nomear ou exonerar a maioria dos membros do órgão de administração, de gestão ou de fiscalização dessa pessoa coletiva ou entidade;*

*b) A utilização da totalidade ou de parte dos ativos de uma pessoa coletiva ou entidade;*

*c) A partilha conjunta e solidária das responsabilidades financeiras de uma pessoa coletiva ou entidade ou a garantia de tais responsabilidades;*

---

<sup>4</sup> Resposta à pergunta 9 das Perguntas frequentes sobre as medidas restritivas da UE na Síria ([https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/faqs\\_post\\_isc\\_clean\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/faqs_post_isc_clean_en.pdf)).

d) *O exercício de influência a nível da estratégia empresarial, política operacional, planos de atividades, investimentos, capacidades, financiamentos, recursos humanos e aspetos jurídicos;*

e) *A criação ou a manutenção de mecanismos para monitorizar o comportamento comercial da pessoa coletiva ou entidade;*

f) *Outros indícios, como seja a partilha de um endereço profissional ou a utilização da mesma designação, que possa levar terceiros a ficar com a impressão de que as duas entidades fazem, de facto, parte da mesma empresa.»<sup>5</sup>*

Na opinião da Comissão, se for determinado que a pessoa designada exerce controlo sobre a entidade A, pode presumir-se que o controlo abrange todos os ativos nominalmente detidos por esta última<sup>6</sup>.

A ANC tem competência para determinar se os elementos que identificou como associando a pessoa designada à entidade A se traduzem de facto no cumprimento de qualquer destes critérios ou de outros suscetíveis de comprovar que a pessoa designada exerce controlo sobre essa entidade. Esta determinação deve ser feita à luz dos esclarecimentos *supra*, tendo em conta todos os elementos à disposição da ANC e as circunstâncias específicas do caso. A Comissão não está habilitada a proceder a esta determinação factual em nome das ANC.

## **Pergunta 1.2**

A Comissão abordará esta questão partindo do princípio de que a apreciação factual da ANC revela, em última análise, que a pessoa designada exerce controlo sobre a entidade A.

O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento, proíbe todos os operadores da UE, incluindo os bancos, de colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas designadas, ou de os disponibilizar em seu benefício.

A Comissão já determinou que a disponibilização de fundos ou recursos económicos a uma entidade não designada, que seja propriedade ou controlada por uma pessoa, entidade ou organismo designado, equivale a colocá-los indiretamente à sua disposição<sup>7</sup>. Nesses termos, *«se for determinada a propriedade ou o controlo com base na devida diligência, a disponibilização de fundos ou de recursos económicos a pessoas coletivas ou entidades não designadas, que sejam propriedade ou controladas por uma pessoa ou entidade constante da lista será, em princípio, equiparada a uma disponibilização indireta a favor desta última, a não ser que se possa razoavelmente determinar, caso a caso, utilizando uma abordagem baseada no risco, tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes, que os fundos ou recursos económicos em causa não serão utilizados pela pessoa ou entidade designada ou em seu benefício»<sup>8</sup>.*

Uma vez que, regra geral, as empresas-mãe controlam e orientam as atividades das suas filiais, a partir do momento em que se determina que uma pessoa designada exerce controlo sobre uma entidade não designada pode presumir-se, na opinião da Comissão, que o controlo

<sup>5</sup> Estes critérios, embora não sejam idênticos, refletem o teor dos estabelecidos no ponto 63 das Melhores Práticas da UE. Melhores práticas da UE para a implementação eficaz de medidas restritivas (doc. 8519/18) (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pt/pdf>).

<sup>6</sup> Parecer da Comissão sobre o artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 19.6.2020 (C (2020) 4117 final).

<sup>7</sup> Perguntas frequentes sobre as medidas restritivas da UE na Síria ([https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/faqs\\_post\\_isc\\_clean\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/faqs_post_isc_clean_en.pdf)). Ver também o parecer da Comissão sobre o artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 19.6.2020 (C (2020) 4117 final).

<sup>8</sup> Resposta à questão n.º 9; ver também o ponto 66 das Melhores Práticas da UE.

abrange igualmente as filiais e os ativos dessa entidade não designada. Esta presunção pode ser ilidida caso a caso pela filial da UE, se puder demonstrar que alguns ou todos os seus ativos se eximem ao controlo da entidade-mãe, ou que esta última não é, de facto, controlada pela pessoa designada<sup>9</sup>.

Daí resulta que a disponibilização de fundos ou recursos económicos a essa filial equivale a colocá-los indiretamente à disposição da pessoa designada, a menos que se possa razoavelmente determinar, caso a caso, com base numa abordagem baseada no risco e tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes, que os fundos ou recursos económicos em causa não serão utilizados por essa pessoa designada ou em seu benefício.

Na sequência da sua apreciação factual, afigura-se que a ANC concluiu que, neste caso específico, a filial da UE é controlada pela entidade A, que é por seu turno controlada pela pessoa designada.

O local de constituição dessas filiais, e especificamente o facto de estarem constituídas num Estado-Membro ou num país terceiro, não tem qualquer impacto sobre esta apreciação, a menos que os atos jurídicos da UE que estabelecem as medidas restritivas contenham expressamente uma disposição a este respeito. Não é o que se passa no caso em apreço.

Todos os operadores da UE, incluindo os bancos, devem aplicar os procedimentos de diligência devida exigidos e realizar os controlos adequados a fim de evitar qualquer incumprimento do regulamento. Estes procedimentos podem incluir o rastreio, a avaliação dos riscos, o dever de diligência a vários níveis e o acompanhamento contínuo.

Na opinião da Comissão, o operador da UE que estabeleceu uma relação contratual com a filial da UE controlada pela pessoa designada e que inicia a transferência de fundos conexa é o principal responsável por essas transferências. No entanto, cada operador da UE deve cumprir as obrigações que lhe incumbem por força das medidas restritivas da UE e realizar os controlos adequados, tal como indicado nos pontos anteriores. Consequentemente, os bancos da UE devem aplicar procedimentos de devida diligência para evitar que o tratamento de um pagamento associado a uma transação subjacente resulte indiretamente na disponibilização de fundos a uma pessoa designada. Ao não cumprir esta obrigação, o banco da UE em questão pode estar a violar o artigo 2.º, n.º 2, do regulamento. Além disso, o banco da UE deve informar imediatamente a ANC e a Comissão, tal como exigido pelo artigo 8.º<sup>10</sup> do regulamento.

Além disso, importa recordar que o artigo 9.º do regulamento proíbe todos os operadores da União, incluindo os bancos, de participarem, «*com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objetivo ou efeito seja contornar as medidas a que se refere o artigo 2.º*» do regulamento.

Os elementos acima referidos não prejudicam o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do regulamento, que estabelece que as ações dos operadores da UE «*em nada responsabilizam essas pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, caso estes não tivessem conhecimento, nem motivos razoáveis para suspeitar de que as suas ações constituiriam uma infração às medidas estabelecidas no presente regulamento*», incluindo as previstas no artigo 2.º, n.º 2.

---

<sup>9</sup> Parecer da Comissão sobre o artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 19.6.2020 (C (2020) 4117 final).

<sup>10</sup> O artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho estabelece que «(...) *as pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos devem: a) Comunicar imediatamente todas as informações que possam facilitar o cumprimento do presente regulamento, (...) às autoridades competentes dos Estados-Membros em que residem ou estão estabelecidos, e transmitir tais informações, diretamente ou através dos Estados-Membros, à Comissão.*»

Por conseguinte, a Comissão considera que a realização de pagamentos a uma filial da UE controlada pela entidade A equivale a colocá-los à disposição desta última. Na medida em que a entidade A é controlada pela pessoa designada, pode considerar-se que os pagamentos são indiretamente disponibilizados a esta última. Tais pagamentos são, por conseguinte, proibidos, salvo autorização da ANC ao abrigo de uma das derrogações previstas no regulamento, ou se for razoavelmente determinado, caso a caso, com base numa abordagem baseada no risco e tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes, que os fundos não serão utilizados pela pessoa designada ou em seu benefício. Os bancos da UE devem aplicar os procedimentos de devida diligência para evitar que um pagamento efetuado a uma determinada entidade não designada resulte indiretamente na disponibilização de fundos a uma pessoa designada.

## **Segundo pedido**

### **Pergunta 2.1**

A Comissão abordará esta pergunta e as perguntas seguintes partindo do princípio de que a apreciação factual da ANC revela, em última análise, que a pessoa designada exerce controlo sobre a entidade A.

O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento, proíbe todos os operadores da UE, incluindo os bancos, de colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição de pessoas designadas, ou de os disponibilizar em seu benefício.

Como referido na resposta à pergunta 1.2, a Comissão já determinou que a disponibilização de fundos ou recursos económicos a uma entidade não designada que seja propriedade ou controlada por uma pessoa, entidade ou organismo designado, equivale indiretamente a colocá-los à sua disposição<sup>11</sup>.

No caso em apreço, o operador da UE adquiriu as mercadorias junto de um intermediário não designado de um país terceiro. Deve partir-se do princípio de que este último i) pagou ou pagará à entidade B, ou ii) forneceu ou fornecerá algum tipo de contrapartida à entidade em troca das mercadorias em questão. Consequentemente, qualquer operador da UE que adquira as mercadorias e efetue pagamentos ou ofereça qualquer outro tipo de contrapartida a esse intermediário de um país terceiro permite indiretamente que os fundos e/ou recursos económicos sejam canalizados para a entidade B. **Tal como se conclui na resposta à pergunta 1.1, na medida em que a entidade B seja controlada por uma pessoa designada, a transação correspondente equivale, em última análise, a disponibilizar indiretamente fundos e/ou recursos económicos à pessoa designada.**

Qualquer outra conclusão implicaria a possibilidade de contornar o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento por via da criação de empresas fictícias, tanto nos Estados-Membros como em países terceiros, através das quais os fundos ou recursos económicos poderiam ser indiretamente canalizados para pessoas ou entidades designadas através de uma entidade controlada por estas últimas.

Para determinar se os pagamentos efetuados correspondem à disponibilização indireta de fundos e/ou recursos económicos a uma pessoa designada, como no caso em apreço, os operadores da UE devem avaliar todos os elementos factuais à sua disposição. Esses elementos podem incluir nomeadamente: a intervenção de numerosos intermediários na

---

<sup>11</sup> Perguntas frequentes sobre as medidas restritivas da UE na Síria ([https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en)). Ver também o parecer da Comissão sobre o artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho, de 19.6.2020 (C (2020) 4117 final).

cadeia, desde o fabricante até ao utilizador final; a não correspondência entre o país de origem das mercadorias e aquele em que se encontra localizada uma empresa intermediária; a expedição das mercadorias para a UE a partir desse país terceiro; e a existência de medidas restritivas da UE contra um número significativo de pessoas singulares ou coletivas em ambos os países.

Além disso, importa recordar que o artigo 9.º do regulamento proíbe todos os operadores da União, incluindo os bancos, de participarem, «*com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objetivo ou efeito seja contornar as medidas a que se refere o artigo 2.º*» do regulamento.

Os elementos acima referidos não prejudicam o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do regulamento, que estabelece que as ações dos operadores da UE «*em nada responsabilizam essas pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, caso estes não tivessem conhecimento, nem motivos razoáveis para suspeitar de que as suas ações constituiriam uma infração às medidas estabelecidas no presente regulamento*», incluindo as previstas no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento.

Por conseguinte, a Comissão entende que a realização de pagamentos a intermediários de países terceiros pelos produtos provenientes da entidade B pode ser considerada como resultando indiretamente na disponibilização de fundos à pessoa designada, uma vez que i) os intermediários de países terceiros forneceram uma contrapartida à entidade B em troca das mercadorias, e ii) a entidade é controlada pela pessoa designada, pelo que se presume que canalize ou utilize os fundos e recursos económicos em benefício desta última. Tais pagamentos são, por conseguinte, proibidos, salvo autorização da ANC ao abrigo de uma das derrogações previstas no regulamento, ou se for razoavelmente determinado, caso a caso, com base numa abordagem baseada no risco e tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes, que os fundos não serão utilizados pela pessoa designada ou em seu benefício.

## **Pergunta 2.2**

Tal como indicado na resposta à pergunta 1.2 do primeiro pedido, os bancos da UE têm a obrigação de aplicar os procedimentos de diligência devida e verificar se a transação que estão a tratar equivale a disponibilizar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos a pessoas ou entidades designadas ou em seu benefício. Se um banco da UE tiver conhecimento ou motivos razoáveis para considerar que uma transação que está a tramitar equivale a disponibilizar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos a uma pessoa designada, deve abster-se de realizar a transação, congelar o montante e informar imediatamente a ANC e a Comissão, a fim de não violar o artigo 2.º, n.º 2, e o artigo 8.º do regulamento<sup>12</sup>.

Além disso, importa recordar que o artigo 9.º do regulamento proíbe todos os operadores da União, incluindo os bancos, de participarem, «*com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objetivo ou efeito seja contornar as medidas a que se refere o artigo 2.º*» do regulamento.

Tal não prejudica o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do regulamento, que estabelece que as ações dos operadores da UE «*em nada responsabilizam essas pessoas singulares ou coletivas,*

---

<sup>12</sup> O artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 269/2014 do Conselho estabelece que «(...) *as pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos devem: a) Comunicar imediatamente todas as informações que possam facilitar o cumprimento do presente regulamento, (...) às autoridades competentes dos Estados-Membros em que residem ou estão estabelecidos, e transmitir tais informações, diretamente ou através dos Estados-Membros, à Comissão.*»

*entidades ou organismos, caso estes não tivessem conhecimento, nem motivos razoáveis para suspeitar de que as suas ações constituiriam uma infração às medidas estabelecidas no presente regulamento», incluindo as previstas no artigo 2.º, n.º 2 do regulamento.*

### **Pergunta 2.3**

O artigo 2.º, n.º 2, e o artigo 9.º do regulamento não fazem qualquer referência à localização da parte que recebe os fundos. Por conseguinte, todos os operadores da UE, incluindo os bancos, estão proibidos de efetuar pagamentos a qualquer entidade, independentemente do local da sua sede, se tal implicar, direta ou indiretamente, a disponibilização de fundos ou recursos económicos a uma pessoa designada ou em seu benefício.

Isto não prejudica o disposto no artigo 10.º, n.º 2, do regulamento.

### **CONCLUSÕES**

#### **À luz do exposto, a Comissão considera que:**

- (1) Compete à ANC determinar, tendo em conta todos os elementos à sua disposição e as circunstâncias específicas do caso, se a pessoa designada exerce ou não controlo sobre a entidade A ou a entidade B.

#### **Se for determinado que a pessoa designada exerce controlo sobre a entidade A:**

- (2) A realização de pagamentos à filial da UE controlada pela entidade A equivale a colocá-los à disposição desta última e, na medida em que a entidade A é controlada pela pessoa designada, pode considerar-se que os pagamentos são indiretamente disponibilizados à pessoa designada ou em seu benefício.

#### **Se for determinado que a pessoa designada exerce controlo sobre a entidade B:**

- (3) Pode considerar-se que a realização de pagamentos em favor de intermediários de países terceiros por produtos originários da entidade B implica a disponibilização indireta de fundos ou recursos económicos à pessoa designada.

#### **Em ambos os casos:**

- (4) Os bancos da UE devem aplicar os procedimentos de diligência devida para evitar que um pagamento efetuado à entidade A ou à entidade B possa resultar indiretamente na disponibilização de fundos ou recursos económicos a uma pessoa designada ou em seu benefício.



- (5) Todos os operadores da UE, incluindo os bancos, estão proibidos de efetuar pagamentos a qualquer entidade, independentemente do local da sua sede, se tal implicar, direta ou indiretamente, a disponibilização de fundos ou recursos económicos à pessoa designada ou em seu benefício.

Feito em Bruxelas, em 8.6.2021

*Pela Comissão*  
*Mairead McGUINNESS*  
*Membro da Comissão*

