



Bruxelas, 2.6.2021
C(2021) 4019 final

PARECER DA COMISSÃO

de 2.6.2021

**sobre o desbloqueamento de fundos congelados no âmbito do Regulamento (UE)
n.º 224/2014 do Conselho**

PARECER DA COMISSÃO

de 2.6.2021

sobre o desbloqueamento de fundos congelados no âmbito do Regulamento (UE) n.º 224/2014 do Conselho

O pedido de parecer

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

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 aplicação. As ANC podem igualmente solicitar à Comissão orientações sobre a interpretação do próprio artigo 215.º do TFUE.

A Comissão recebeu um pedido de parecer de uma ANC de um Estado-Membro sobre um pedido de desbloqueamento de fundos congelados para efeitos de execução de uma garantia financeira, no âmbito do Regulamento (UE) n.º 224/2014 do Conselho («Regulamento») ².

Contexto

O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento impõe o congelamento de todos os fundos e recursos económicos pertencentes, na posse ou que se encontrem à disposição ou sob controlo de qualquer pessoa, entidade ou organismo (as «pessoas designadas») que figure na lista constante do anexo I do Regulamento³. O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento proíbe além disso os operadores da UE de colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas designadas enumeradas no anexo I do Regulamento⁴, ou disponibilizá-los em seu benefício.

Nos termos do artigo 9.º do Regulamento, contudo, em derrogação do seu artigo 5.º, se um pagamento a efetuar por uma pessoa designada for devido por força de contratos ou acordos celebrados ou de obrigações contraídas pela pessoa designada antes da data da sua inclusão na lista, a ANC pode autorizar, nas condições que considerar adequadas, o desbloqueamento de

¹ Em conformidade com os Tratados, apenas o Tribunal de Justiça da União Europeia pode proferir interpretações juridicamente vinculativas do direito da União.

² Regulamento (UE) n.º 224/2014 do Conselho, de 10 de março de 2014, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na República Centro-Africana (JO L 70 de 11.3.2014, p. 1).

³ O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento tem a seguinte redação: «São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que figurem na lista constante do anexo I, na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados.»

⁴ O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento tem a seguinte redação: «É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados no anexo I, ou disponibilizá-los em seu benefício.»

determinados fundos ou recursos económicos congelados, desde que estejam preenchidas determinadas condições⁵.

O pedido de parecer da ANC diz respeito a um pedido de uma instituição financeira constituída na UE no sentido de descongelar determinados fundos de uma pessoa designada, a fim de executar uma garantia prestada por esta última a essa instituição financeira. O acordo de garantia em questão é anterior à inclusão da pessoa designada na lista.

No essencial, a ANC coloca as seguintes questões:

1. Significa a frase «(...) nos casos em que uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo enumerados no anexo I devam proceder a um pagamento por força de contratos ou acordos (...)», que consta do artigo 9.º do Regulamento, que o pagamento em causa só poderá ser executado pela própria pessoa designada e, por conseguinte, a título voluntário?
2. Quando a derrogação aplicável à execução de um pagamento por uma pessoa designada ao abrigo de um contrato ou acordo é invocada por um cocontratante ou um terceiro interessado, tem este último de provar que a pessoa designada consentiu na execução do pagamento?
3. O artigo 9.º do Regulamento abrange igualmente a execução (forçada) do pagamento por um cocontratante ou um terceiro interessado? Esta interpretação também abrange a execução de garantias financeiras por uma instituição financeira, pelo facto de uma pessoa designada, que é o mutuário, ter deixado de reembolsar o seu crédito a essa mesma instituição financeira?
 - 3.1. Neste cenário, pode uma decisão ou sentença judicial, administrativa ou arbitral proferida após a inclusão da pessoa designada na lista permitir a execução do pagamento independentemente do seu consentimento?
 - 3.2. É a ANC responsável, à revelia da pessoa designada, por verificar a validade e o âmbito das obrigações contratuais ou outras que tenham sido constituídas antes de essa pessoa ter sido incluída na lista?
 - 3.3. Em caso afirmativo, como deve a ANC conciliar o direito de propriedade da pessoa designada com o direito de propriedade do cocontratante ou terceiro não designado?

Apreciação jurídica:

Em termos substantivos, a ANC pretende saber se uma garantia estipulada no âmbito de um contrato celebrado pela pessoa designada, na qualidade de garante, antes da sua inclusão na lista do anexo I do Regulamento, pode ser executada por uma contraparte não designada, uma instituição financeira constituída na UE, recorrendo aos ativos congelados da pessoa designada, e se o consentimento desta última é necessário para esse efeito. A ANC pergunta

⁵ O artigo 9.º do Regulamento tem a seguinte redação: «*Em derrogação do artigo 5.º, nos casos em que uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo enumerados no anexo I devam proceder a um pagamento por força de contratos ou acordos celebrados ou de obrigações contraídas antes da data da designação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou pelo Comité de Sanções dessa pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo, as autoridades competentes dos Estados-Membros podem autorizar, nas condições que considerarem adequadas, o desbloqueamento de determinados fundos ou recursos económicos congelados, desde que essas autoridades competentes determinem que:*

- a) *Os fundos ou recursos económicos são utilizados para um pagamento a efetuar por uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo enumerados no anexo I;*
- b) *O pagamento não viola o artigo 5.º, n.º 2; e*
- c) *O Comité de Sanções foi notificado pelo Estado-Membro em causa da intenção de conceder a autorização com 10 dias úteis de antecedência.»*

ainda se, independentemente do consentimento da pessoa designada, uma decisão ou sentença judicial, administrativa ou arbitral proferida após a inclusão dessa pessoa na lista pode servir de fundamento para a execução da garantia. Por último, a ANC pergunta se, na ausência de tal decisão, pode decidir autonomamente se a garantia deve ser executada e, em caso afirmativo, com base em que elementos.

O congelamento dos ativos de uma pessoa não tem um objetivo punitivo e não equivale a um confisco. Tal medida destina-se a impedir a pessoa designada de aceder livremente e utilizar os seus ativos para os fins que levaram à sua designação. Uma vez que o congelamento de ativos implica uma limitação do direito fundamental da pessoa designada à propriedade, tal como garantido pelo artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, a sua aplicação deve ser proporcionada. Deve igualmente evitar, tanto quanto possível, colidir com os direitos de terceiros.

Por estas razões, os regulamentos da UE que impõem o congelamento de ativos contêm igualmente uma série de exceções⁶ destinadas a permitir determinadas utilizações dos bens congelados, que o legislador considera lícitas e adequadas. Algumas destas exceções estão sujeitas à autorização prévia das ANC e, como tal, são abrangidas pela categoria de derrogações. O artigo 9.º do Regulamento consagra uma dessas derrogações.

O objetivo é permitir o exercício dos direitos legítimos de terceiros não designados ao abrigo do direito privado, permitindo que a pessoa designada cumpra as suas obrigações e execute um pagamento devido a terceiros. A derrogação prevista no artigo 9.º do Regulamento exige o cumprimento de um conjunto de condições cumulativas, a saber:

1. O pagamento a efetuar pela pessoa designada é devido por força de um contrato ou acordo celebrado pela pessoa designada ou por uma obrigação que contraiu;
2. O contrato ou acordo foi celebrado pela pessoa designada, ou a obrigação foi assumida por essa mesma pessoa, antes da sua inclusão na lista;
3. A ANC certificou-se de que:
 - (a) O pagamento é efetuado por uma pessoa designada que consta da lista do anexo I do Regulamento;
 - (b) O pagamento não viola o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento;
 - (c) O Estado-Membro cuja ANC conheceu o pedido de autorização notificou o relevante Comité de Sanções das Nações Unidas da intenção de conceder a autorização com 10 dias úteis de antecedência.

Na opinião da Comissão, **dar resposta à execução de uma garantia equivale a um pagamento na aceção do artigo 9.º do Regulamento**, uma vez que isso significa, em última análise, que a pessoa designada irá pagar o montante garantido à contraparte não designada, uma instituição financeira constituída na UE.

A ANC pergunta também se a condição prevista no artigo 9.º, alínea a), do Regulamento, a saber, que o pagamento seja efetuado pela pessoa designada, exige que o pagamento seja efetuado voluntariamente (ou seja, com base no consentimento da pessoa designada), ou se o pagamento também pode ser executado com base em motivos contratuais.

⁶ As exceções às sanções da UE assumem geralmente a forma de derrogações ou isenções. As derrogações significam que uma ação limitada (proibida) só pode ser executada depois de as ANC terem concedido uma autorização. As isenções significam que uma restrição não se aplica quando o objeto da ação coincide com o âmbito da isenção; consequentemente, as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação da isenção podem realizar imediatamente a ação em causa.

Em primeiro lugar, o artigo 9.º, alínea a), do Regulamento não estabelece essa distinção. Em segundo lugar, uma interpretação estrita do artigo 9.º, alínea a), do Regulamento, segundo a qual a pessoa designada só voluntariamente poderia executar um pagamento devido ao abrigo de um contrato ou obrigação anterior, não seria conforme com o objetivo do artigo 9.º do Regulamento, que passa não só por permitir que a pessoa designada cumpra as suas obrigações ou compromissos contratuais preexistentes, como também por permitir o exercício de direitos (contratuais) preexistentes por pessoas não designadas. Em terceiro lugar, tal interpretação restritiva sujeitaria a execução de obrigações decorrentes de contratos preexistentes ao consentimento de uma parte, neste caso específico, da pessoa designada. Esta interpretação não parece justificar-se à luz da letra e do espírito do Regulamento, e poderia eventualmente constituir uma ingerência injustificada e desproporcionada nos direitos da outra parte contratante (ou seja, uma instituição financeira constituída na UE).

Assim sendo, a Comissão considera que o artigo 9.º, alínea a), do Regulamento merece uma interpretação mais alargada. O objetivo do artigo deverá ser permitir a execução do pagamento ao abrigo de um contrato celebrado ou de uma obrigação contraída pela pessoa designada antes da sua inclusão na lista, e não condicionar essa execução ao consentimento da pessoa designada. Este entendimento é confirmado pelas práticas nacionais dos Estados-Membros da UE, que parecem subscrever esta interpretação, como demonstrado pelas Melhores Práticas da UE para a implementação eficaz de medidas restritivas («melhores práticas»). As melhores práticas indicam que cabe às partes interessadas, e não apenas à pessoa designada, solicitar as autorizações necessárias para aceder a fundos ou recursos económicos congelados em conformidade com os procedimentos nacionais⁷.

Por conseguinte, o consentimento da pessoa designada não constitui pré-condição para a execução de um pagamento para satisfazer uma garantia. Assim sendo, a decisão de dar ou não cumprimento à garantia em causa pode também, em última análise, ser aplicada à revelia da pessoa designada.

A execução de um pagamento destinado a cumprir a garantia pode, por exemplo, justificar-se por resultar de uma decisão ou sentença judicial, administrativa ou arbitral pronunciada contra a pessoa designada.

O simples facto de uma garantia poder ser executada independentemente do consentimento da pessoa designada não deve ser considerado como uma situação que afeta de forma desproporcionada os seus direitos e interesses. Se não forem cumpridos os compromissos financeiros, tal como estipulados no quadro contratual aplicável, a própria natureza de garantia determina que seja acionada e, por conseguinte, executada. Esse processo é independente e, por conseguinte, não é de modo algum afetado pelo facto de a pessoa designada estar sujeita a medidas restritivas.

Como está previsto, antes de autorizar o desbloqueamento dos fundos congelados para dar resposta à garantia, **a ANC deve igualmente certificar-se** de que estão preenchidas as restantes condições previstas no artigo 9.º do Regulamento e, em especial, **se o pagamento em questão é devido por força de um contrato ou acordo celebrado pela pessoa designada ou por uma obrigação que contraiu antes de ser incluída na lista. Por outras palavras, haverá que determinar se estão preenchidas as condições contratuais para a execução da garantia.**

Uma decisão ou sentença judicial, administrativa ou arbitral que reconheça o direito da entidade não designada a executar a garantia com base numa obrigação contratual

⁷ 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>, ponto 82.

preexistente facilitará essa avaliação. Na opinião da Comissão, contudo, o Regulamento habilita a ANC a decidir se concede ou não a autorização, mesmo na ausência de tal decisão ou sentença, com base em todos os elementos de facto e de direito à sua disposição, incluindo, sempre que possível, os pontos de vista da pessoa designada.

Esta parece ser a prática a nível nacional, tal como refletida nas melhores práticas, que indicam que a pessoa designada deve, na medida do possível, ser informada desses pedidos e que continuam a aplicar-se os procedimentos normais para determinar a validade dos créditos invocados contra a pessoa designada. As melhores práticas indicam igualmente que as ANC devem «(...) ter em conta as provas apresentadas pelo credor e pela pessoa ou entidade designada para determinar se existe uma obrigação jurídica (contratual ou legal) de disponibilizar os fundos ou recursos económicos (...)»⁸. Por outro lado, «Sem deixar de atuar em plena consonância com a letra e o espírito dos regulamentos (...)», as ANC podem ter em consideração, entre outros, os «(...) direitos de propriedade tanto das pessoas ou entidades designadas como das não designadas no contexto de contratos celebrados antes si antes da designação »⁹.

Quanto às outras condições previstas no artigo 9.º do Regulamento, a Comissão considera que estão preenchidas. Em primeiro lugar, a obrigação de dar resposta ao pedido de acionamento da garantia decorre de um contrato entre a pessoa designada e a instituição financeira constituída na UE requerente. Em segundo lugar, o contrato foi celebrado pelas partes antes da inscrição na lista da pessoa designada no anexo I do Regulamento. Por último, o pagamento da garantia será feito em benefício de uma instituição financeira constituída na UE, que não consta da lista do anexo I do Regulamento (nos termos do artigo 9.º, alínea b), do Regulamento).

Caso a ANC tencione autorizar o desbloqueamento dos fundos pertinentes, a Comissão recorda que o relevante Comité de Sanções das Nações Unidas deverá ser informado desse facto com 10 dias úteis de antecedência (nos termos do artigo 9.º, alínea c), do Regulamento). Ao emitir a autorização, a ANC pode também limitar o respetivo âmbito de aplicação estabelecendo as condições que considerar adequadas para assegurar que as ações autorizadas (ou seja, o desbloqueamento de determinados fundos congelados) não impedem nem contornam as medidas restritivas em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento.

Conclusões

A Comissão considera que: s

- (1) A execução, utilizando os fundos congelados de uma pessoa designada, de uma garantia contraída por esta antes da sua inclusão na lista constitui um «pagamento» na aceção do artigo 9.º do Regulamento;
- (2) Desde que estejam preenchidas todas as condições previstas no artigo 9.º do Regulamento, a garantia pode também ser executada sem o consentimento ou mesmo contra a vontade da pessoa designada;
- (3) Cabe à ANC determinar se essas condições estão preenchidas. Em particular, ao determinar se o pagamento da garantia é devido no âmbito de um contrato anterior ou decorre de uma obrigação prévia, a ANC pode ter em conta decisões ou sentenças judiciais, administrativas ou arbitrais proferidas após a inclusão da pessoa designada na lista. Na ausência dessas decisões ou sentenças, a ANC terá de proceder a essa

⁸ Ibidem

⁹ Melhores Práticas da UE, ponto 76.

avaliação de forma autónoma. Continuam a ser aplicáveis os direitos substantivos e processuais aplicáveis, tal como previstos na legislação nacional. A ANC pode, além disso, fazer acompanhar a autorização das condições que considerar adequadas para assegurar que as ações autorizadas não impedem nem contornam as medidas restritivas em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento.

Feito em Bruxelas, em 2.6.2021

Pela Comissão
Mairead McGUINNESS
Membro da Comissão

