



Bruxelas, 27.5.2021
C(2021) 3656 final

PARECER DA COMISSÃO

de 27.5.2021

sobre alterações das características de fundos congelados

PARECER DA COMISSÃO

de 27.5.2021

sobre alterações das características de fundos congelados

O PEDIDO DE PARECER

No seu papel de guardião dos Tratados, a Comissão Europeia (a seguir designada por «Comissão») acompanha a aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros sob o controlo do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)¹.

No contexto de medidas restritivas adotadas ao abrigo 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 que apresente o seu parecer sobre a aplicação de disposições específicas dos atos jurídicos relevantes ou que forneça orientações sobre a sua aplicação. As ANC podem igualmente solicitar à Comissão que forneça orientações sobre a interpretação do próprio artigo 215.º do TFUE.

A Comissão recebeu, da parte de duas ANC, pedidos de parecer sobre alterações da natureza e da localização de fundos congelados ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/44 do Conselho, de 18 de janeiro de 2016, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Líbia e que revoga o Regulamento (UE) n.º 204/2011² («Regulamento Líbia») e do Regulamento (UE) n.º 36/2012 do Conselho³, de 18 de janeiro de 2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria e que revoga o Regulamento (UE) n.º 442/2011 («Regulamento Síria»), respetivamente.

CONTEXTO

A questão colocada pela primeira ANC diz respeito a um compartimento de um fundo de investimento da UE, no qual um banco sediado na UE detém uma participação em nome de uma entidade enumerada no Regulamento Líbia. A ANC pergunta se a liquidação desse compartimento pela sociedade de investimento gestora, seguida do congelamento das receitas atribuíveis à entidade enumerada numa conta separada no banco sediado na UE, seria compatível com o Regulamento Líbia. A ANC pergunta igualmente se estas ações requerem a autorização prévia da ANC.

A segunda ANC pergunta se uma sucursal bancária estabelecida num Estado-Membro, que congelou uma conta aberta nessa sucursal por uma entidade enumerada no Regulamento Síria, pode transferir a conta para a instituição-mãe localizada no Reino Unido, e se essa transferência requer a autorização prévia da ANC.

Uma vez que ambas as questões dizem respeito à interpretação do conceito de «congelamento de fundos» e às consequências que lhe estão associadas, a Comissão responder-lhes-á conjuntamente.

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

² JO L 12 de 19.1.2016, p. 1.

³ JO L 16 de 19.1.2012, p. 1.

APRECIÇÃO JURÍDICA

a) Quadro jurídico

Nos termos do artigo 1.º, alínea b), do Regulamento Líbia, e do artigo 1.º, alínea i), do Regulamento Síria, entende-se por «congelamento de fundos» «qualquer ação destinada a impedir o movimento, a transferência, a alteração ou a utilização e operação de fundos, ou acesso a estes, que seja suscetível de provocar uma alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino ou qualquer outra alteração **que possa permitir a sua utilização**, incluindo a gestão de carteiras de valores mobiliários;» (sublinhado nosso).

O artigo 5.º do Regulamento Líbia estabelece que:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo de qualquer das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados nos anexos II e III.

2. É proibido colocar, direta ou indiretamente, fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados nos anexos II e III, ou disponibilizá-los em seu benefício.

3. É proibida a participação, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objeto ou efeito seja contornar, direta ou indiretamente, as medidas referidas nos n.ºs 1 e 2.»

O artigo 14.º do Regulamento Síria apresenta uma redação substantivamente semelhante.

O congelamento de fundos destina-se a evitar qualquer ação que permita a utilização desses fundos. Assim sendo, em princípio, é possível alterar determinadas características dos fundos, desde que tal alteração não afete a continuidade do congelamento de um ativo.

b) Pergunta 1: alteração da natureza de fundos congelados

A alteração da natureza das ações congeladas pode não constituir uma violação do congelamento de ativos previsto no artigo 5.º do Regulamento Líbia desde que não permita a utilização dos fundos (por parte de ninguém) enquanto as medidas restritivas da UE estiverem em vigor. O congelamento imediato das receitas daí resultantes é necessário para garantir o cumprimento desta condição.

As medidas restritivas não têm um caráter punitivo ou confiscatório, mas apenas preventivo. Embora o Regulamento Líbia exija e habilite os operadores da UE a realizar todas as ações necessárias para congelar os fundos, não confere o direito de dispor desses ativos, nem o direito de infligir encargos ou perdas aos seus proprietários, que não sejam inerentes ao congelamento de ativos.

Cabe à ANC verificar e certificar-se de que as ações conducentes a uma alteração da natureza dos fundos não viabilizarão a respetiva utilização.

Além disso, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento Líbia, a ANC deve certificar-se de que as alterações acima referidas não têm por objeto ou efeito contornar o congelamento dos respetivos ativos.

c) Pergunta 2: Transferência da localização de uma conta congelada para o Reino Unido

Nos termos do artigo 35.º, alínea e), do Regulamento Síria, as disposições desse ato, incluindo o artigo 14.º, são aplicáveis a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos relativamente a qualquer atividade económica exercida, total ou parcialmente, na União.

Daqui decorre que a sucursal na UE de uma instituição-mãe do Reino Unido, apesar de não estar constituída ou constituída ao abrigo da legislação de um Estado-Membro, deve aplicar o regulamento ao iniciar uma transferência bancária da UE para o Reino Unido.

Por força do artigo 127.º do Acordo de Saída⁴, o Reino Unido foi obrigado a aplicar a legislação da UE até 31 de dezembro de 2020, data que marcou o termo do período de transição. Até essa data, o Reino Unido continuou plenamente vinculado pelas medidas restritivas da UE, pelo que as contas transferidas teriam sido sujeitas às mesmas obrigações de congelamento no Reino Unido ou em qualquer Estado-Membro.

No entanto, a partir de 1 de janeiro de 2021, algumas entradas anteriormente designadas ao abrigo da legislação da UE, incluindo o Regulamento Síria, deixaram de ser designadas ao abrigo da legislação do Reino Unido. Consequentemente, estas entradas não estão atualmente sujeitas a um congelamento de ativos no Reino Unido nem constam da lista consolidada desse país. Tal significa que, a partir de 1 de janeiro de 2021, o Reino Unido, enquanto país terceiro, não tem em vigor medidas idênticas às medidas restritivas autónomas da UE, incluindo as relativas à Síria.

Por conseguinte, a instituição-mãe estava sujeita às mesmas obrigações de congelamento que a sucursal da UE de origem até ao termo do período de transição.

Por conseguinte, a partir de 1 de janeiro de 2021, antes de transferir uma conta congelada para o Reino Unido, a sucursal da UE deve verificar se o titular da conta também está sujeito a um congelamento de ativos no Reino Unido. Se tal não for o caso, a mudança da localização da conta congelada para o Reino Unido equivaleria imediatamente a uma violação do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento Síria. Se os fundos em questão beneficiarem a pessoa designada, tal equivalerá igualmente a uma violação do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento Síria.

Nos termos do artigo 28.º do Regulamento Síria, os operadores não podem ser responsabilizados caso não tivessem conhecimento, nem motivos razoáveis para suspeitar, que as suas ações constituíam uma infração ao regulamento. No entanto, na opinião da Comissão, a possibilidade de o Reino Unido vir a adotar novas medidas restritivas divergentes deve ser devidamente tida em conta.

Tendo em conta o que precede, cabe à sucursal de origem da UE avaliar e atenuar o risco de as medidas restritivas do Reino Unido relativas à Síria poderem continuar a divergir das adotadas pela UE e, por conseguinte, tornarem a transferência no caso em apreço incompatível com estas últimas medidas. O não cumprimento deste dever poderá, na opinião da Comissão, conduzir a uma violação do congelamento de ativos previsto no artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento Síria, caso a transferência da localização da conta congelada permita posteriormente a utilização dos fundos nela contidos (por qualquer pessoa). Se os fundos em questão beneficiarem a pessoa designada, tal equivalerá igualmente a uma violação do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento Síria. Cabe à ANC verificar se se a sucursal em questão tinha razões suficientes para concluir que uma transferência para o Reino Unido não permitiria uma eventual utilização dos fundos em questão.

Além disso, nos termos do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento Síria, os operadores da UE, incluindo bancos, estão proibidos de participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo objetivo ou efeito seja contornar, direta ou indiretamente, o congelamento de fundos e recursos económicos imposto pelo artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento Síria. O artigo 27.º-A do Regulamento Síria estabelece uma proibição mais geral de participar, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades cujo

⁴ Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO C 384 I de 12.11.2019, p. 1).

objetivo ou efeito seja contornar, nomeadamente, o disposto no artigo 14.º do Regulamento sobre a situação na Síria.

Excepcionalmente, as transferências de contas ou fundos congelados para o Reino Unido podem ocorrer por razões perfeitamente válidas e juridicamente sólidas. No entanto, dado que os riscos para a continuidade do congelamento de fundos associados a este contexto podem concretizar-se a partir de 1 de janeiro de 2021, se surgir uma divergência entre as medidas restritivas da UE e as medidas restritivas do Reino Unido, como no caso em apreço, e a sucursal da UE não tomar medidas razoáveis para impedir essa alteração da localização, a Comissão entende que a ANC pode considerar este facto como uma indicação de que a sucursal em causa participou, com conhecimento de causa e intencionalmente, numa atividade que teve por efeito contornar o congelamento de ativos.

d) Autorização prévia da NCA

Os dois regulamentos em questão não contêm requisitos de autorização prévia específicos no que se refere a alterações como as descritas nas perguntas das ANC. No entanto, a fim de assegurar o cumprimento destes regulamentos e a aplicação uniforme das medidas restritivas da UE, o artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Líbia, e o artigo 29.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Síria exigem que os operadores da UE comuniquem «imediatamente» às ANC todos os dados relativos às contas e aos montantes congelados, incluindo as respetivas alterações. As mesmas disposições indicam que a Comissão deve igualmente ser informada. Além disso, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Líbia, e o artigo 29.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Síria, os operadores da UE são igualmente obrigados a cooperar com as ANC na verificação das informações fornecidas.

CONCLUSÃO

A Comissão considera que:

- 1) **Qualquer alteração da natureza de fundos congelados ao abrigo do Regulamento (UE) 2016/44 do Conselho é incompatível com este regulamento caso permita a utilização desses fundos por qualquer pessoa a qualquer momento durante a vigência das medidas restritivas da UE, ou caso tenha por objeto ou efeito contornar o congelamento de ativos. Cabe à ANC verificar e certificar-se de que as ações conducentes a uma alteração da natureza dos fundos congelados não viabilizarão a respetiva utilização nem conduzirão ao contornamento do congelamento de ativos.**
- 2) **Qualquer alteração da localização de uma conta congelada congelados ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 36/2012 do Conselho, de um Estado-Membro para o Reino Unido, é incompatível com este regulamento caso permita a utilização dos fundos por qualquer pessoa a qualquer momento durante a vigência das medidas restritivas da UE, ou caso tenha por objeto ou efeito contornar o congelamento de ativos. Os operadores da UE devem tomar medidas para evitar essa incompatibilidade, tendo em conta a possibilidade de, após 1 de janeiro de 2021, as políticas respetivas da UE e do Reino Unido em matéria de medidas restritivas divergirem de uma forma que permita a utilização dos fundos transferidos. Cabe à ANC verificar e certificar-se de que as ações conducentes a uma alteração da localização de uma conta congelada para o Reino Unido não viabilizarão a utilização dos fundos nem conduzirão ao contornamento do congelamento de ativos.**

- 3) Os operadores da UE são obrigados a comunicar «imediatamente» à ANC e à Comissão as alterações que afetem as contas e os montantes congelados, bem como a cooperar com a ANC na verificação dessas informações.

Feito em Bruxelas, em 27.5.2021

Pela Comissão
Mairead McGUINNESS
Membro da Comissão

