



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 27 de junho de 2022
(OR. en)

10572/22

LIMITE

**CORLX 571
CFSP/PESC 831
RELEX 890
COARM 114
FIN 715
CONUN 128
COTER 173**

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Delegações
Assunto:	Medidas restritivas (Sanções) – Atualização das Melhores Práticas da UE para a implementação eficaz de medidas restritivas

Melhores Práticas da UE

para a implementação eficaz de medidas restritivas

	<u>Página</u>
<u>Introdução</u>	3
A. <u>Designação e identificação das pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas específicas</u>	4
I. Identificação das pessoas ou entidades designadas	4
II. Alegações de erro de identificação	5
III. Retirada de uma lista	9
B. <u>Medidas restritivas financeiras</u>	11
I. Quadro legislativo	11
II. Congelamento, apreensão e confisco por determinação administrativa ou judicial	12
III. Âmbito das medidas restritivas financeiras	13
IV. Papel dos operadores económicos e dos cidadãos	15
V. Utilização das informações pelas autoridades competentes	16
VI. Fundos	17
VII. Recursos económicos	20
VIII. Propriedade e controlo	22
IX. Entidades jurídicas designadas	26
X. Derrogações	26
XI. Orientações para a análise dos pedidos de derrogação	28
C. <u>Proibições relativas ao fornecimento de mercadorias</u>	31
D. <u>Coordenação e cooperação</u>	31

Introdução

1. Em 8 de dezembro de 2003, o Conselho aprovou as Diretrizes para a aplicação e avaliação de medidas restritivas no âmbito da PESC¹ (a seguir designadas por "diretrizes"). Estas diretrizes sugeriam que fosse constituída uma instância específica do Conselho especialmente dedicada ao acompanhamento e seguimento de tais medidas restritivas. Posteriormente, a 26 de fevereiro de 2004, o COREPER mandou o Grupo dos Conselheiros das Relações Externas para, além do seu atual mandato, proceder ao acompanhamento e à avaliação das medidas restritivas da UE, em reuniões periódicas numa formação específica (sanções), reforçada, consoante as necessidades, inclusive por peritos das capitais. O mandato desta formação do Grupo abrange a definição das melhores práticas seguidas pelos Estados-Membros na implementação das medidas restritivas.
2. Pretende-se que este documento seja sujeito a uma revisão permanente, tendo em vista o aditamento de melhores práticas no que se refere à implementação de medidas restritivas.
3. As Melhores Práticas devem ser consideradas como *recomendações* não exaustivas de carácter geral para a implementação eficaz de medidas restritivas, de acordo com a legislação da União e com a legislação nacional. Tais recomendações não têm carácter vinculativo, nem devem ser interpretadas como preconizando qualquer tipo de ação que possa ser incompatível com a legislação da União ou nacional aplicável, nomeadamente em matéria de proteção de dados.
4. Não é intenção deste documento duplicar trabalhos já efetuados, mas sim identificar os elementos determinantes para a implementação de sanções, tendo em conta
 - a situação específica do sistema jurídico da União Europeia,
 - a análise da atual situação em termos de implementação de sanções, efetuada pelo Grupo RELEX/formação Sanções,
 - a importância de destacar algumas das melhores práticas já seguidas e que refletem as prioridades estabelecidas pelos Estados-Membros.

¹ Documento do Conselho 15579/03, atualizado pela última vez pelo doc. 11205/12.

No presente documento, entende-se pelo termo "isenção" as utilizações que não são proibidas pelo regulamento, enquanto por "derrogação" se entende as utilizações que são proibidas salvo autorização expressa de uma autoridade competente². Ainda no presente documento, o presente do indicativo ou as formas "deve/devem", "é/são obrigado(s)" ou "tem/têm a obrigação" referem-se a obrigações legais, quer sejam impostas por regulamentos da UE, quer por qualquer outra legislação internacional, da União ou nacional; as formas "deverá/deverão" remetem para as melhores práticas; e "pode" ou "poderá" indicam uma sugestão de comportamento eventualmente adequado, consoante as circunstâncias e outras leis ou procedimentos pertinentes.

A. Designação e identificação das pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas específicas

I. Identificação das pessoas ou entidades designadas

5. Para tornar mais eficazes as medidas restritivas financeiras e as restrições em matéria de admissão, bem como para evitar problemas desnecessários devidos à homonímia ou a nomes praticamente idênticos (possibilidade de "erro de identificação"), deveria estar disponível no momento da identificação e ser publicado no momento da adoção das medidas restritivas o maior número possível de elementos específicos de identificação. No que diz respeito às pessoas singulares, procurar-se-á incluir entre esses elementos, nomeadamente, os nomes e apelidos (se possível, igualmente na língua original), com uma transliteração adequada, tal como figura nos documentos de viagem ou de acordo com a norma da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), os outros nomes por que a pessoa seja conhecida, o sexo, a data e o local de nascimento, a nacionalidade, o endereço e o número do bilhete de identidade ou do passaporte. Em todo o caso, a transliteração segundo a norma da OACI deveria figurar sempre em todas as versões linguísticas do ato jurídico que impõe as medidas restritivas. No caso das entidades, as informações deveriam compreender a denominação completa, o principal centro de atividades, o local em que se encontra registada a sede, a data e o número do registo.

² 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 de aplicação da isenção; consequentemente, as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação da isenção podem realizar a ação em causa sem qualquer demora.

6. Depois de determinada pessoa (singular ou coletiva) ou entidade ter sido designada, deveria proceder-se a uma constante revisão dos elementos de identificação para os tornar mais específicos e lhes acrescentar outros, com a participação de todos os que possam contribuir para esse esforço. Deveriam ser instaurados procedimentos que tornem possível esta revisão permanente, com a participação de todos os que possam contribuir para esse esforço, em especial os Chefes de Missão da UE nos países terceiros implicados, as autoridades competentes e agências dos Estados-Membros, bem como as instituições financeiras. Relativamente às medidas dirigidas contra regimes de países estrangeiros, cada Presidência poderia, no início do seu mandato, convidar os Chefes de Missões relevantes da UE, a rever e, sempre que possível, alterar e/ou complementar as informações que permitam identificar as pessoas ou entidades designadas. As atualizações das listas que contêm informações suplementares de identificação serão aprovadas conforme o previsto no ato de base.
7. Deveriam ser harmonizados os formatos das listas de pessoas ou entidades e dos respetivos elementos de identificação.

II. Alegações de erro de identificação

8. Se a informação disponível sobre determinada pessoa ou entidade designada se limitar apenas ao seu nome, a designação pode revelar-se difícil devido à possibilidade de a lista de alvos positivos ser longa. Daí a urgência de encontrar outros elementos de identificação. Todavia, mesmo que se encontrem mais elementos de identificação, poderá ainda ser difícil distinguir entre pessoas ou entidades designadas e não designadas. Não se pode excluir a possibilidade de, em certos casos, serem congelados os fundos de uma pessoa/entidade que não era o alvo visado pelas medidas restritivas, ou de uma pessoa ser excluída do território dos Estados-Membros da UE pelo facto de os elementos de identificação serem coincidentes com os de uma pessoa/entidade designada. Os Estados-Membros e a Comissão deveriam dispor de procedimentos que garantam que as suas conclusões sobre queixas relativas a um alegado erro de identificação sejam coerentes a este respeito. Os Estados-Membros, a Comissão, o SEAE e o Conselho deveriam colaborar para pôr de parte os casos de coincidência de identidade que se registem por os elementos de identificação serem insuficientes.

9. Regra geral, os operadores económicos deveriam ser desaconselhados de estabelecer relações de negócios com pessoas ou entidades cujos elementos de identificação disponíveis sejam totalmente coincidentes com os de pessoas ou entidades designadas, a não ser que seja evidente que não se trata das mesmas pessoas ou entidades. Os Estados-Membros, a Comissão, o SEAE e o Conselho deveriam alertar-se mutuamente se identificarem uma pessoa ou entidade não designada cujos elementos de identificação sejam coincidentes exatamente com os de alguma pessoa ou entidade que conste da lista. A insuficiência de elementos de identificação não pode justificar contactos indevidos com pessoas ou entidades designadas.

9-A. No entanto, é também importante assegurar que as pessoas singulares cujos elementos de identificação disponíveis sejam totalmente coincidentes, mas que alegam que não são o alvo pretendido das medidas restritivas, não fiquem privadas dos fundos necessários para as suas necessidades básicas³ enquanto decorrem as investigações referidas nos pontos 10 a 16 infra. Uma abordagem diferente levaria a tratar as pessoas que poderão eventualmente provar não serem visadas pelas medidas restritivas de modo mais rigoroso do que as pessoas que são efetivamente objeto de tais medidas, na medida em que estas últimas podem beneficiar das derrogações habituais para satisfazer as suas necessidades básicas.

9-B. Essas pessoas singulares deverão, por exemplo, ser autorizadas a abrir uma nova conta bancária, mas os seus fundos nesta conta devem ser proativamente tratados como congelados pelos respetivos operadores económicos enquanto decorrem novas investigações (ver pontos 10 a 16, infra), sobre se a pessoa singular é designada. Durante este período transitório, as pessoas singulares em causa deverão ter condições para obter as autorizações pertinentes da autoridade nacional competente. No entanto, se se verificar numa data posterior que não são designadas e que não é necessária uma autorização, então o congelamento de bens é levantado e as autorizações deixam de ser necessárias. Os operadores económicos podem invocar a proteção da cláusula de não responsabilidade (ver ponto 37 infra) face a eventuais reclamações de que tinham congelado erradamente os ativos de uma pessoa não designada.

³ Um exemplo poderá ser um refugiado que necessita de acesso a uma conta bancária para receber prestações de segurança social.

a) Investigação efetuada pelas autoridades competentes

10. No caso de determinada pessoa ou entidade cujos fundos ou recursos económicos tenham sido congelados afirmar que não é o alvo pretendido das medidas restritivas, deverá contactar a instituição financeira em que os fundos ou recursos económicos tiverem sido congelados ou a autoridade competente identificada nos sítios Internet enumerados nos anexos aos regulamentos da UE. Se uma instituição financeira ou de crédito, ou qualquer outro operador económico, duvidar que determinado cliente seja de facto uma das pessoas/entidades designadas, deverá recorrer a todas as fontes ao seu dispor para determinar a identidade do cliente. Se não lhe for possível esclarecer essa dúvida, o operador económico deverá informar desse facto as autoridades competentes do Estado-Membro em questão.
11. Se qualquer pessoa que pretenda entrar no território da UE alegar que não é nenhuma das pessoas designadas por medidas restritivas e/ou se os serviços de fronteiras/de imigração, após terem recorrido a todas as fontes de que dispõem para determinar a identidade da pessoa, duvidarem que essa seja de facto a pessoa designada, esses mesmos serviços deverão informar as autoridades competentes do Estado-Membro interessado dessa alegação ou dúvida⁴.
12. Em ambos os casos, as autoridades competentes deverão investigar o assunto⁵.

⁴ Em certos casos, as autoridades competentes são os serviços de imigração.

⁵ Nos casos em que a designação é feita ao abrigo de Resoluções do CSNU, as autoridades competentes poderão ter dificuldade em concluir sozinhas essa investigação; nesses casos, o procedimento a seguir será o descrito na alínea c), subalínea ii).

b) Conclusão afirmativa de casos de erro de identidade

13. Quando, após analisar a questão, as autoridades competentes concluírem que, tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes, a pessoa/entidade em causa *não* é de facto a pessoa/entidade designada, deverão informar do resultado da sua investigação a pessoa/entidade em causa e/ou os operadores económicos ou autoridades de fronteira/imigração interessadas. Se tal se justificar, deverão informar também os outros Estados-Membros, bem como a Comissão, o SEAE e o Conselho, tendo em conta a possibilidade de a pessoa/entidade interessada vir a ser confrontada com problemas semelhantes noutros Estados-Membros.
14. Quando, após analisar a questão, as autoridades competentes concluírem que, tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes, a pessoa/entidade em causa *é* de facto a pessoa/entidade designada, deverão informar do resultado da sua investigação, consoante o caso, a pessoa/entidade interessada e/ou os operadores económicos ou autoridades de fronteira/imigração interessadas.

c) Incerteza quanto a alegações

(i) Casos associados a medidas restritivas autónomas impostas pela UE

15. Se as autoridades competentes *não* puderem confirmar a veracidade da alegação de erro de identidade e essa alegação não for manifestamente infundada, os Estados-Membros, a Comissão e o SEAE deverão, se tal se justificar, ser informados da referida alegação, devendo a questão ser debatida no Conselho, eventualmente com base em novas informações a fornecer pelo Estado que tiver apresentado a proposta de designação da pessoa, ou pelos Chefes de Missão da UE no país terceiro em causa, consoante o caso, a fim de determinar se se está efetivamente perante um erro de identidade.

(ii) Processos respeitantes a medidas restritivas impostas por resoluções do Conselho de Segurança da ONU

16. Se as autoridades competentes *não* puderem confirmar a veracidade da alegação de erro de identidade e essa alegação não for manifestamente infundada, os Estados-Membros e a Comissão deverão, se tal se justificar, ser informados da referida alegação. O Estado-Membro que tiver investigado a alegação ou a Comissão deverão consultar o Comité das Sanções da ONU criado pela Resolução relevante do Conselho de Segurança e, se possível, por intermédio desse Comité, o Estado que tiver apresentado a proposta de designação. Nos casos em que tal se justifique, a questão poderá ser remetida para o referido Comité para que este emita uma decisão autorizada. Qualquer decisão dessa natureza deverá ser comunicada aos Estados-Membros e à Comissão.

d) Decisões judiciais

17. Se o tribunal de um Estado-Membro tiver proferido uma decisão sobre alegações referentes a um caso de erro de identidade, a decisão deverá ser comunicada a todos os outros Estados-Membros, à Comissão e ao SEAE pelas autoridades competentes desse Estado.

III. Retirada de uma lista

a) Retirada de uma lista no que respeita a sanções autónomas da UE

18. É essencial um procedimento transparente e eficaz de retirada de uma pessoa ou entidade de uma lista para garantir a credibilidade e legitimidade das medidas restritivas. Tal procedimento também poderá melhorar a qualidade das decisões relativas à elaboração de listas. A retirada de uma lista poderá ser indicada em vários casos, nos quais se incluem os casos em que existam provas de erros nas listas, uma posterior alteração significativa dos factos, o surgimento de novas provas, a morte de uma pessoa ou a liquidação de uma entidade incluída numa lista. No essencial, a retirada de pessoas ou entidades de uma lista é adequada se deixarem de estar reunidos os critérios para a sua manutenção nessa lista.

19. Ao apreciar um pedido de retirada de uma lista⁶, há que ter em conta todas as informações pertinentes. Para além da apresentação de pedidos de retirada das listas, deve ser efetuada uma revisão periódica, prevista no ato jurídico pertinente, e na qual participem todos os Estados-Membros, por forma a avaliar se subsistem motivos para manter uma pessoa ou entidade na lista.
20. Ao proceder a essas revisões periódicas, o Estado que propôs a introdução de uma pessoa numa lista deverá pronunciar-se sobre a necessidade de manter a designação e todos os Estados-Membros deverão verificar se têm mais informações pertinentes a apresentar. Qualquer decisão de retirada de uma lista deve ser executada o mais rapidamente possível.
21. As pessoas e entidades que sejam inscritas nas listas podem contestar em juízo qualquer ato de que sejam destinatárias⁷. Os processos desta natureza decorrem perante o Tribunal Geral da UE. Os recursos das decisões do Tribunal Geral são apresentados ao Tribunal de Justiça Europeu⁸.

⁶ Para mais informações quanto ao procedimento a seguir relativamente às medidas autónomas da UE, consultar as diretrizes, anexo I, pontos 19 e 20.

⁷ O Tribunal de Justiça da UE decidiu que um Estado terceiro também pode ser considerado uma "pessoa coletiva" diretamente afetada pelas sanções da UE e pode interpor um recurso de anulação mesmo que a UE não tenha direito recíproco perante os tribunais de Estados terceiros (Venezuela/Conselho, C-872/19 P)

⁸ Por exemplo, o Tribunal de Justiça decidiu em sede de recurso que, quando uma decisão de inclusão na lista da UE é adotada e posteriormente renovada com base na ação penal de um Estado terceiro contra a pessoa incluída na lista, a UE tem de demonstrar que a pessoa beneficia nesse Estado terceiro de um nível de proteção, no que diz respeito aos direitos de defesa e à fiscalização jurisdicional efetiva, equivalente à proteção concedida na UE (Azarov/Conselho, C-530/17 P).

22. A anulação de atos que impõem medidas restritivas contra pessoas ou entidades não produz efeitos imediatamente após a decisão do Tribunal, salvo se a própria decisão o determinar expressamente. Os atos que tenham sido anulados em primeira instância continuam a produzir efeitos até ao fim do prazo para apresentação de recurso para o Tribunal de Justiça Europeu (dois meses e dez dias a contar da notificação da decisão). Durante esse prazo, a instituição da UE implicada pode sanar as violações estabelecidas adotando para tal, se necessário, novas medidas restritivas aplicáveis às pessoas e entidades em questão. Em alternativa, a mesma instituição da UE pode apresentar recurso, caso em que a lista se mantém inteiramente em vigor sem alteração até ao fim do recurso. Decorrido o prazo de dois meses e dez dias, as medidas restritivas contra as pessoas ou entidades em questão caducam ou mantêm-se em vigor sem alteração, consoante a instituição ou qualquer outro interveniente decida tomar ou não algumas das iniciativas acima referidas.

b) Retirada de uma lista da ONU (ponto focal, Provedor)

23. Em 19 de dezembro de 2006, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 1730 (2006), pela qual foi criado pelo Secretário-Geral, no âmbito do Secretariado, um ponto focal próprio para receber os pedidos de retirada das listas. Com exceção das pessoas cujos nomes estejam inscritos na lista de sanções contra a Alcaida, os requerentes podem apresentar os pedidos de retirada das listas por intermédio do ponto focal ou do respetivo Estado de residência ou de que sejam cidadãos. Os requerentes cujos nomes estejam inscritos na lista de sanções contra a Alcaida podem apresentar os respetivos pedidos por intermédio do Gabinete do Provedor.⁹

24. Quando alguma pessoa é retirada da lista de sanções da ONU, são feitas as alterações necessárias aos correspondentes atos jurídicos da UE.

⁹ Para mais informações quanto ao procedimento a seguir para a apresentação de pedidos de retirada das listas, consultar <http://www.un.org/sc/committees>.

B. Medidas restritivas financeiras

I. Quadro legislativo

25. Os regulamentos da UE que impõem medidas de congelamento são diretamente aplicáveis nos Estados-Membros da UE, sem necessidade de transposição para a ordem jurídica nacional. Todavia, os regulamentos relativos a sanções exigem que os Estados-Membros aprovem legislação que preveja as penas aplicáveis por violação das medidas restritivas. Estes regulamentos determinam ainda que os Estados-Membros designam as autoridades competentes a que os regulamentos se referem e as indicam nos sítios Internet enumerados nos anexos dos mesmos regulamentos, o que pode exigir medidas de execução a nível nacional. Para além da legislação aprovada pela União, os Estados-Membros deveriam, na medida do necessário, dispor de um quadro jurídico, legislação ou regulamentação adicional que lhes permita congelar a nível nacional congelar os fundos, ativos financeiros e recursos económicos de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas, nomeadamente as que desenvolvam atividades terroristas, e proibir a disponibilização de fundos e recursos económicos a tais pessoas e entidades ou em seu benefício, em particular através de medidas administrativas de congelamento e/ou através de decisões judiciais de congelamento com efeitos equivalentes. Deveriam ser respeitadas as normas relevantes do GAFI, em particular a Recomendação 6 sobre as sanções financeiras específicas relativas ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo¹⁰.
26. Estas medidas deveriam permitir às autoridades nacionais ordenar e conseguir o rápido congelamento de todos os fundos e recursos económicos pertença ou propriedade da pessoa ou entidade designada ou sob o seu controlo ou na sua posse e se encontrem sob a jurisdição do Estado-Membro em questão. As mesmas medidas poderiam também ser dirigidas contra pessoas e entidades que tenham as suas origens, principais atividades e objetivos dentro da União Europeia. Deveriam igualmente servir de base às medidas de congelamento tomadas enquanto se aguarda uma decisão sobre medidas da UE destinadas a dar execução a resoluções do CSNU¹¹.

¹⁰ As normas do GAFI compreendem as Quarenta Recomendações sobre a Luta contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo e a Proliferação, que podem ser consultadas em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>.

¹¹ Sem prejuízo da adoção de um regulamento da UE que imponha medidas restritivas contra o terrorismo interno na UE com base no artigo 75.º do TFUE.

27. A partes seguintes do presente documento enunciam as melhores práticas para a implementação de medidas de congelamento a nível da UE, podendo também servir de orientação para a implementação de medidas nacionais de congelamento.

II. Congelamento, apreensão e confisco por determinação administrativa ou judicial

28. Em termos gerais, o congelamento administrativo pode ser considerado o ato que, antes de mais, serve para impedir globalmente que uma pessoa ou entidade, designada por uma autoridade competente, faça uso de fundos e recursos económicos congelados e proceda a qualquer transação. O congelamento administrativo deve ser distinguido do congelamento, apreensão e confisco por determinação judicial, que não pode ser imposto no âmbito de medidas restritivas, mas apenas como medida executória nacional.
29. Se essa possibilidade estiver prevista na legislação nacional que determina as penas aplicáveis à violação de sanções¹², pode ser imposto a título preventivo o congelamento, a apreensão e o confisco como pena pela violação de medidas restritivas.

III. Âmbito das medidas restritivas financeiras

30. No contexto dos regulamentos da UE, as medidas restritivas financeiras consistem:
- no congelamento de fundos e recursos económicos de pessoas e entidades designadas, e
 - na proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos a essas mesmas pessoas e entidades.
31. Em cada um dos regulamentos, são definidos os termos "congelamento de fundos", "congelamento de recursos económicos", "fundos" e "recursos económicos" e previstas isenções e derrogações às medidas determinadas. As diretrizes apresentam algumas formulações-tipo para esse efeito.

¹² Os regulamentos relativos a sanções exigem que os Estados-Membros aprovem legislação que preveja as penas aplicáveis por violação das medidas restritivas; ver ponto 19.

32. As medidas restritivas financeiras não implicam nenhuma transferência da propriedade dos fundos e recursos económicos congelados nem constituem medidas punitivas.
33. Quando entram em vigor, os regulamentos que impõem tais medidas invalidam toda e qualquer disposição contratual que com eles seja incompatível. Por conseguinte os regulamentos são aplicáveis independentemente de quaisquer direitos ou obrigações previstos em contratos celebrados antes da data da sua entrada em vigor e proíbem a prática de atos de execução de contratos celebrados antes da entrada em vigor desses regulamentos¹³.
34. O congelamento incide sobre todos os fundos e recursos económicos que sejam pertença ou propriedade das pessoas ou entidades designadas, e também sobre os que se encontrem na sua posse ou sob o seu controlo. O controlo ou a posse devem ser entendidos como abrangendo todas as situações em que, sem dispor de título de propriedade, determinada pessoa ou entidade designada pode legalmente dispor ou proceder à transferência de fundos ou recursos económicos de que não seja proprietária, sem necessitar do consentimento prévio do proprietário legal. Considera-se que uma pessoa ou entidade tem sob seu controlo ou na sua posse fundos ou recursos económicos, nomeadamente se:
- a) dispuser de notas de banco ou certificados de dívida emitidos ao portador,
 - b) dispuser, em instalações suas, de bens móveis de que seja proprietária conjuntamente com uma pessoa ou entidade não designada,
 - c) lhe tiverem sido conferidos plenos poderes ou poderes equiparados para representar o proprietário e que a habilitem a ordenar a transferência de fundos de que não seja proprietária (nomeadamente para efeitos de gestão de uma conta bancária determinada), ou
 - d) exercer o poder parental ou de tutor para administrar uma conta bancária de um menor, nos termos da legislação nacional aplicável na matéria.

Serão discutidas em mais pormenor na secção B, parte VIII, as noções de propriedade e controlo no contexto da proibição de disponibilizar recursos económicos.

¹³ Acórdão no Processo Möllendorf, C-117/06, UE:C:2007:596, ponto 62.

35. Em princípio, o congelamento não deveria afetar fundos nem recursos económicos que não sejam propriedade ou pertença, nem se encontrem na posse ou sob o controlo de pessoas ou entidades designadas. Assim, por exemplo, não são abrangidos os fundos e recursos económicos do empregador não designado de uma pessoa ou entidade designada. Do mesmo modo, não são abrangidos os fundos e recursos económicos de uma entidade não designada cuja personalidade jurídica seja diferente da de uma pessoa ou entidade designada, salvo se se encontrarem sob o controlo ou na posse da pessoa ou entidade designada. Porém, os fundos e recursos económicos que sejam propriedade conjunta de uma pessoa ou entidade designada e de uma não designada ficam, na prática, abrangidos na sua totalidade.
36. A pessoa ou entidade não designada pode, posteriormente, solicitar autorização para utilizar esses fundos ou recursos, o que poderá implicar a dissolução da propriedade conjunta para que seja possível descongelar a quota-parte a que tem direito.

Não responsabilidade

37. As pessoas ou entidades que procedam a um congelamento, desde que atuando sem negligência e considerando de boa fé que esse ato está em conformidade com um determinado regulamento, não podem ser tidas por responsáveis perante a pessoa ou entidade afetada¹⁴. Não podem incorrer em responsabilidade pelos atos que tenham praticado as pessoas e entidades que o tenham feito sem ter conhecimento nem motivos razoáveis para suspeitar que tais atos constituiriam infração a medidas restritivas em vigor. Para esse efeito, foi inserida na maioria dos regulamentos uma cláusula de exclusão de responsabilidade e estabelecida na Parte III G das diretrizes a correspondente formulação-tipo.

Cláusula geral de indeferimento

38. As pessoas ou entidades que cumpram as obrigações impostas pelos regulamentos não são tidas por responsáveis, perante uma pessoa ou entidade designada, por quaisquer danos que esta última possa ter sofrido em resultado desse facto. Recai sobre quem pede a indemnização por danos o ónus de provar que a satisfação da sua pretensão indemnizatória não está proibida. Para esse efeito, foi inserida uma cláusula de indeferimento em vários regulamentos e estabelecida na Parte III H das diretrizes a correspondente formulação-tipo.

¹⁴ Inclusive em juízo penal, ver acórdão no Processo Mohsen Afrasiabi e outros, C-72/11, EU:C:2011:874, ponto 55).

IV. Papel dos operadores económicos e dos cidadãos

39. Os regulamentos que impõem medidas de congelamento são aplicáveis, nomeadamente, às entidades jurídicas e outros operadores económicos situados na UE, incluindo as instituições financeiras e de crédito, que exerçam toda ou parte da sua atividade na UE, bem como aos cidadãos da União.
40. A legislação contra o branqueamento de capitais impõe a determinadas empresas e profissões algumas obrigações no sentido de procederem à verificação da identidade dos clientes e de evitarem a realização de transações anónimas em determinadas circunstâncias. Em certos casos, os regulamentos que determinam medidas restritivas financeiras podem impor aos operadores económicos algumas obrigações adicionais no sentido de conhecerem os respetivos clientes. Para este efeito, veja-se a Secção B, Parte VIII, referente à propriedade e ao controlo.
41. Todas as pessoas e entidades sujeitas à jurisdição da União têm a obrigação de comunicar às autoridades competentes quaisquer informações de que disponham e possam facilitar a aplicação das medidas restritivas financeiras. Estão neste caso eventuais pormenores sobre contas congeladas (titular e número da conta, valor dos fundos congelados), bem como outros pormenores que possam ser úteis, tais como dados referentes à identidade de pessoas ou entidades designadas e, se for caso disso, pormenores sobre transferências a creditar numa conta congelada de acordo com as modalidades específicas aplicáveis às instituições financeiras e de crédito, eventuais tentativas, por parte de clientes ou outras pessoas, de disponibilizar fundos ou recursos económicos a uma pessoa ou entidade designada sem autorização prévia para tal, ou informações que sugiram que as medidas de congelamento estão a ser de algum modo contornadas. As referidas pessoas e entidades são também obrigadas a cooperar com as autoridades competentes na verificação das informações. Nos casos adequados, poderiam fornecer igualmente pormenores sobre pessoas e entidades cujos nomes sejam muito semelhantes ou mesmo idênticos aos de pessoas e entidades designadas.

V. Utilização das informações pelas autoridades competentes

42. Os regulamentos preveem que as autoridades competentes apenas possam utilizar as informações que recebem para os fins para que lhes foram fornecidas. Esses fins incluem o assegurar-se a eficaz implementação das medidas e a execução da lei e, caso o regulamento o preveja, a cooperação com o Comité de Sanções relevante da ONU. Assim, tal como preveem os regulamentos ou a legislação nacional na matéria, as autoridades competentes estão autorizadas a trocar informações, nomeadamente, com:
- a Comissão, o Conselho, o SEAE e as autoridades competentes de outros Estados-Membros,
 - as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, os tribunais relevantes responsáveis pela aplicação tanto dos regulamentos que determinam medidas de congelamento como da legislação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais,
 - outras autoridades competentes em matéria de investigação e ação penal,
 - o Comité de Sanções competente da ONU, e
 - na medida do necessário para a aplicação das medidas restritivas financeiras ou para prevenir o branqueamento de capitais, as instituições financeiras e de crédito.
43. As autoridades competentes não deveriam ser impedidas de, nos termos da respetiva legislação nacional, partilhar essas informações entre si e com as autoridades competentes de países terceiros relevantes se isso for necessário para ajudar a recuperar bens desviados. Os regulamentos preveem que as autoridades competentes e a Comissão troquem entre si as informações relevantes.¹⁵

¹⁵ Veja-se, por exemplo, o artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 270/2011 do Conselho de 21 de março de 2011 que impõe medidas restritivas contra certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação no Egito.

VI. Fundos

a) Congelamento de fundos que sejam pertença ou propriedade de pessoa ou entidade designada ou se encontrem na sua posse ou sob o seu controlo

44. Contrariamente ao que sucede com o confisco, o congelamento de fundos não afeta a propriedade desses mesmos fundos. Quem tiver na sua posse ou sob o seu controlo quaisquer fundos que sejam propriedade de uma pessoa ou entidade designada (p. ex.: se os fundos tiverem sido entregues como garantia a uma instituição de crédito) não está obrigado a abandonar a posse ou o controlo desses fundos, nem a solicitar autorização para os manter.
45. Todas as utilizações e operações com fundos, movimentos ou alterações tais como a gestão de carteiras de valores mobiliários, efetuadas quer pela pessoa designada quer por outra pessoa em cuja posse ou sob cujo controlo se encontrem esses fundos, exigem autorização prévia. A propriedade conjunta dos fundos não anula essa exigência, embora os regulamentos não determinem o congelamento dos bens de terceiros enquanto tais.
46. Os credores de uma pessoa ou entidade designada podem, sem autorização prévia, transferir para qualquer pessoa não designada os créditos financeiros (isto é, créditos que representem um benefício financeiro) de que disponham sobre a pessoa ou entidade designada. Todavia, a pessoa ou entidade designada necessita de autorização para transferir para outrem os créditos financeiros de que disponha sobre qualquer pessoa ou entidade.
47. É proibido o exercício do direito de compensação por parte de uma pessoa ou entidade, designada ou não, mediante um crédito de que disponha sobre uma pessoa ou entidade designada, exceto com autorização prévia.

48. Os regulamentos não autorizam o confisco de numerário ou de fundos que uma pessoa designada traga consigo; essa medida poderá ser adequada em determinadas circunstâncias ao abrigo da legislação nacional. No entanto, as autoridades têm a obrigação de impedir que sejam efetuados movimentos, transferências, alterações ou operações com esses fundos, que eles sejam utilizados ou ainda que seja facultado o acesso aos mesmos por formas proibidas pelos regulamentos. Nos casos em que tenham conhecimento de que uma pessoa designada traz consigo numerário ou outros fundos, as autoridades poderão eventualmente dispor de poderes que lhes sejam conferidos por quadros jurídicos existentes, como seja a legislação de combate ao terrorismo ou ao branqueamento de capitais. Os Estados-Membros podem ser obrigados a respeitar privilégios e imunidades conferidos pelo direito internacional a uma pessoa designada, o que pode limitar as possibilidades de atuação¹⁶.

b) Disponibilização de fundos a determinada pessoa ou entidade designada

49. A disponibilização de fundos a determinada pessoa ou entidade designada, quer como pagamento por mercadorias fornecidas e serviços prestados, quer como doação, como restituição de fundos até aí detidos nos termos de disposições contratuais ou sob qualquer outra forma é geralmente proibida, salvo autorização da autoridade competente ao abrigo da derrogação prevista no regulamento aplicável (ver também a Parte X, relativa às derrogações).
50. Todavia, os juros a creditar numa conta congelada e os pagamentos já devidos ao abrigo de contratos, acordos ou obrigações existentes podem ser acumulados na conta sem necessidade de autorização prévia¹⁷.

¹⁶ Por exemplo, no caso de a pessoa designada se deslocar à sede de uma organização internacional e serem aplicáveis disposições específicas do acordo por que se rege a sede dessa organização.

¹⁷ Consultar as diretrizes, ponto 83, parágrafo 2.

51. Para além destes casos, o terceiro que pretenda efetuar uma transferência de fundos para uma pessoa designada necessita de autorização prévia. Toda a instituição financeira ou de crédito situada na UE que receba fundos transferidos por terceiro para uma conta congelada está autorizada a creditar esses fundos sem necessidade de autorização prévia¹⁸. Quem, tendo efetuado uma transferência de fundos para uma conta congelada sem solicitar autorização prévia, alegar que o fez por lapso, deverá solicitar autorização para a restituição dos fundos, dando à autoridade competente a possibilidade de verificar a sua versão dos factos. Todavia, qualquer instituição financeira poderá, sem autorização prévia, retificar, no respetivo sistema contabilístico, a transferência de fundos que acidentalmente tenha efetuado para uma conta congelada.
52. A legislação nacional pode definir procedimentos referentes ao destino a dar aos fundos que tenham sido alvo de tentativa de transferência em violação de medidas restritivas.

¹⁸ Consultar as diretrizes, ponto 84.

VII. Recursos económicos

a) Congelamento de recursos económicos que sejam pertença ou propriedade de pessoa ou entidade designada ou se encontrem na sua posse ou sob o seu controlo

53. Os recursos económicos são congelados para impedir que sejam utilizados como moeda paralela ou de substituição e evitar que o congelamento dos fundos seja de algum modo contornado. Assim, as autoridades competentes deveriam concentrar a sua atenção em impedir as pessoas e entidades visadas de obter benefícios financeiros ou económicos (fundos, mercadorias ou serviços, por exemplo) a partir de recursos económicos. Não é desejável nem se pretende impedir a utilização pessoal de recursos económicos para fins de consumo.
54. Os regulamentos não proibem a utilização pessoal de recursos económicos congelados (p. ex.: habitação ou carro próprio) por parte de uma pessoa designada, nem para tal é exigida autorização prévia. Os bens que apenas se prestem à utilização pessoal ou ao consumo, não podendo, por isso, ser utilizados pela pessoa designada para a aquisição de fundos, mercadorias ou serviços, não são abrangidos pela definição de "recursos económicos". Por esse motivo, não são abrangidos pelos regulamentos, nem é necessária autorização prévia para que sejam postos à disposição da pessoa designada.
55. Contudo, se a utilização de recursos económicos congelados corresponder a uma atividade económica que permita à pessoa designada adquirir fundos, mercadorias ou serviços (p. ex.: se a pessoa designada pretender arrendar a casa ou utilizar o carro para prestar serviços de táxi), será necessária autorização prévia.
56. Toda e qualquer utilização de recursos económicos que permita à pessoa designada adquirir fundos, mercadorias ou serviços, quer tal utilização seja efetuada pela própria pessoa designada quer por outra pessoa em cuja posse ou sob cujo controlo se encontrem esses fundos, exige autorização prévia. A propriedade conjunta dos recursos económicos não anula essa exigência, apesar de os regulamentos não determinarem o congelamento propriamente dito de bens de terceiros.

b) Disponibilização de recursos económicos

57. Na falta de autorização prévia concedida pela autoridade competente nos termos do regulamento aplicável, é proibida a disponibilização de recursos económicos a uma pessoa ou entidade designada, nomeadamente por doação, alienação, troca ou restituição de recursos económicos na posse ou sob o controlo de um terceiro ao seu proprietário designado.
58. A disponibilização de bens que apenas se prestem à utilização pessoal ou ao consumo, não podendo, por isso, ser utilizados pela pessoa designada para a aquisição de mercadorias ou serviços, não constitui "disponibilização de recursos económicos" na aceção dos regulamentos, pelo que não exige autorização prévia (ver também a Parte X, relativa às derrogações).
59. A expressão "disponibilização de recursos económicos", que não se encontra definida nos regulamentos, foi interpretada pelo Tribunal de Justiça num sentido lato: não visa uma qualificação jurídica particular, antes englobando todo o ato cuja prática seja necessária, segundo o direito nacional aplicável, para permitir a uma pessoa obter efetivamente o poder de dispor de forma plena do recurso económico em causa. A proibição de disponibilizar recursos económicos aplica-se a qualquer forma de colocação à disposição de um recurso económico, independentemente da contrapartida. Por conseguinte, é irrelevante a circunstância de os recursos económicos serem colocados à disposição mediante pagamento de um preço que possa considerar-se adequado¹⁹.
60. As medidas de congelamento não obrigam quem tenha na sua posse ou sob o seu controlo recursos económicos que sejam propriedade de uma pessoa ou entidade designada (p. ex.: no caso de bens móveis terem sido objeto de um contrato de locação ou dados em garantia) a restituir tais recursos ao seu proprietário, nem impõem a necessidade de autorização prévia para os manter na sua posse ou sob o seu controlo. No entanto, uma vez que esses recursos económicos se encontram congelados, é exigida autorização prévia para todo o acordo contratual que diga respeito à sua utilização ou a qualquer operação de que possam ser objeto.

¹⁹ Acórdão no Processo Möllendorf, EU:C:2006:596, pontos 51, 56, 58 e 59.

61. A prestação de serviços públicos de gás, eletricidade, água e telefone não é proibida pelos regulamentos, dado tratar-se de consumíveis que, por isso mesmo, não são passíveis de transmissão ou transferência.

VIII. Propriedade e controlo

Propriedade

62. O critério a ter em conta ao avaliar se uma pessoa coletiva ou entidade é propriedade de outra pessoa ou entidade, é a posse de mais de 50 % dos direitos de propriedade de uma entidade ou a posse de uma participação maioritária na mesma²⁰. Se este critério estiver preenchido, considera-se que a pessoa coletiva ou entidade é propriedade de outra pessoa ou entidade.

Controlo

63. Os critérios a ter em conta ao avaliar se uma pessoa coletiva ou entidade é controlada por outra pessoa ou entidade, por si só ou com base num acordo com outro acionista ou um terceiro, podem incluir nomeadamente:
- (a) Ter o direito de ou exercer o poder de nomear ou exonerar a maioria dos membros do órgão de administração, de gestão ou de fiscalização de uma pessoa coletiva ou entidade;
 - (b) Ter nomeado, exclusivamente através do exercício do respetivo direito de voto, uma maioria dos membros dos órgãos de administração, de gestão ou de fiscalização de uma pessoa coletiva ou entidade, em funções no exercício orçamental em curso e no exercício anterior;
 - (c) Controlar por si só, com base num acordo com outros acionistas ou membros de uma pessoa coletiva, grupo ou entidade, a maioria dos direitos de voto dos acionistas ou membros dessa pessoa coletiva ou entidade;

²⁰ Critério segundo a definição constante do Regulamento n.º 2580/2001.

- (d) Ter o direito de exercer uma influência preponderante sobre uma pessoa coletiva ou entidade, com base num contrato com essa pessoa coletiva ou entidade ou numa cláusula prevista no respetivo ato constitutivo ou nos respetivos estatutos, sempre que a legislação que rege essa pessoa coletiva ou entidade assim o permita;
- (e) Ter poder para usufruir do direito de exercer uma influência preponderante, tal como referido na alínea d), sem dele ser detentor²¹;
- (f) Ter o direito de utilizar a totalidade ou parte dos ativos de uma pessoa coletiva ou entidade;
- (g) Gerir os negócios de uma pessoa coletiva ou entidade numa base unificada, publicando as suas contas consolidadas;
- (h) Partilhar conjunta e solidariamente as responsabilidades financeiras de uma pessoa coletiva ou entidade ou garantir tais responsabilidades.

64. Se qualquer destes critérios estiver preenchido, considera-se que a pessoa coletiva ou entidade é controlada por outra pessoa ou entidade, a menos que se possa determinar, caso a caso, o contrário.

65. O cumprimento dos critérios de propriedade ou controlo acima referidos pode ser refutado caso a caso.

Colocar indiretamente fundos ou recursos económicos à disposição das pessoas ou entidades designadas

66. Se for determinada a propriedade ou o controlo em conformidade com os critérios acima referidos, a disponibilização de fundos ou de recursos económicos a pessoas coletivas ou entidades não constantes da lista que são propriedade ou que são controladas por uma pessoa ou entidade constante da lista será, em princípio, considerada disponibilização indireta à pessoa ou entidade constante da lista, a não ser que se possa razoavelmente determinar, caso a caso, utilizando uma abordagem baseada no risco, tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes, incluindo os critérios abaixo indicados, que os fundos ou recursos económicos em causa não serão utilizados pela pessoa ou entidade constante da lista nem serão utilizados em seu benefício.

²¹ Nomeadamente, por exemplo, através de uma empresa de fachada.

Os critérios a tomar em consideração são, nomeadamente:

- (a) A data e a natureza das relações contratuais entre as entidades em causa (por exemplo, contratos de compra, venda ou distribuição);
- (b) A pertinência do setor de atividade da entidade não constante da lista para a entidade constante da lista;
- (c) As características dos fundos ou recursos económicos disponibilizados, incluindo a sua potencial utilização prática pela entidade constante da lista e a facilidade de transferência para a mesma.

67. Não se considera que um recurso económico tenha sido utilizado em benefício de uma pessoa ou entidade constante da lista pelo simples facto de ser utilizado por uma pessoa ou entidade não constante da lista para gerar lucros que podem em parte ser distribuídos a um acionista constante da lista.

68. Note-se que a disponibilização indireta de fundos ou recursos económicos a pessoas ou entidades constantes da lista pode incluir igualmente a disponibilização desses fundos ou recursos económicos a pessoas ou entidades que não são propriedade nem são controladas pelas entidades constantes da lista.

Não responsabilidade

69. Os elementos acima mencionados não prejudicam as cláusulas de não responsabilidade dos atos jurídicos pertinentes.

Partilha de informação

70. Tal como previsto nos regulamentos pertinentes da UE²², e a fim de facilitar a realização das avaliações acima referidas, os Estados-Membros têm nos termos do direito da UE a obrigação de partilhar as informações pertinentes à sua disposição. Caso uma autoridade competente de um Estado-Membro tenha informações de que uma pessoa coletiva ou entidade não constante da lista é propriedade ou é controlada por uma pessoa ou entidade constante da lista, ou qualquer informação que possa afetar a aplicação efetiva da proibição da disponibilização indireta de fundos ou recursos económicos, os Estados-Membros em causa devem, nos termos do direito interno, partilhar as informações pertinentes com os demais Estados-Membros e com a Comissão.
71. Sem prejuízo das regras aplicáveis em matéria de apresentação de relatórios, de confidencialidade e de sigilo profissional, um operador económico que tenha conhecimento de que uma pessoa coletiva ou entidade não constante da lista é propriedade ou é controlada por uma pessoa ou entidade constante da lista, deve informar a autoridade competente do Estado-Membro relevante e a Comissão, quer diretamente, quer através do Estado-Membro.

Propostas de inclusão nas listas

72. Se for caso disso, o Estado-Membro em questão deve igualmente propor que seja incluída na lista a pessoa coletiva ou entidade que se determinou ser propriedade ou ser controlada por uma pessoa ou entidade já constante da lista.

²² Por exemplo, os artigos 40.º e 44.º do Regulamento (UE) n.º 267/2012 que impõe medidas restritivas contra o Irão e os artigos 29.º e 30.º do Regulamento (UE) n.º 36/2012 que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria.

IX. Entidades jurídicas designadas

73. Quando for designada uma entidade jurídica e tiverem de ser aplicadas medidas de congelamento, não é proibida a manutenção dessa entidade enquanto tal. No caso de uma empresa, o congelamento dos bens afetará o seu funcionamento, e terá consequências diretas para terceiros, designadamente empregados, credores e outros, que podem ser totalmente alheios à razão pela qual a entidade foi incluída na lista. Os negócios realizados com uma entidade designada implicam de um modo geral a disponibilização de fundos ou de recursos económicos em seu proveito, ou uma modificação da forma dos seus fundos ou recursos económicos, sendo que tanto essa disponibilização como essa modificação estão proibidos e carecem de autorização prévia das autoridades competentes.
74. Quando um congelamento de ativos se aplicar a fundos e recursos económicos de uma instituição financeira ou de crédito, a libertação de fundos provenientes de contas de pessoas ou entidades não visadas detidas na instituição financeira ou de crédito visada é abrangida pela derrogação para as obrigações decorrentes de contratos anteriores se a conta tiver sido aberta antes da data de designação da entidade visada.²³
75. Para que prossigam as atividades de uma entidade jurídica e se evitem abusos de fundos, há que impor condições adequadas, que importa especificar. Essas condições podem incluir medidas que garantam que a entidade é administrada de modo a não comprometer o congelamento de fundos e recursos económicos, nem a proibição de disponibilização desses fundos e recursos económicos. Cabe aos Estados-Membros estudar a forma de pôr isto em prática. Para poder voltar a funcionar livremente sem restrições, a entidade deve ser retirada da lista.

X. Derrogações

76. Sem deixar de atuar em plena consonância com a letra e o espírito dos regulamentos, a autoridade competente tem em conta os direitos fundamentais das pessoas e entidades quando conceder derrogações. Em conformidade com as derrogações específicas previstas nos regulamentos aplicáveis, as autoridades competentes podem ter em consideração:

²³ Ponto 28 das diretrizes.

- as necessidades básicas das pessoas designadas, incluindo o pagamento de géneros alimentícios, rendas ou empréstimos hipotecários, medicamentos e tratamentos médicos, impostos, apólices de seguro e serviços públicos;
- o direito de defesa relativamente a despesas associadas com a prestação de serviços jurídicos;
- os direitos de propriedade das pessoas ou entidades designadas (uma vez que o congelamento de bens não afeta a propriedade das pessoas ou entidades designadas, mas a sua capacidade para utilizar os fundos);
- os direitos de propriedade das pessoas ou entidades jurídicas não designadas onde os fundos se encontrarem;
- os direitos de propriedade tanto das pessoas ou entidades designadas como das não designadas no contexto de contratos celebrados antes de si antes da designação;
- as disposições de direito internacional que regulam as relações diplomáticas e consulares;
- a segurança das pessoas e a proteção do ambiente; ou
- os fins humanitários, como sejam a prestação ou facilitação da prestação de assistência, incluindo artigos médicos, alimentos, a transferência de pessoal humanitário e assistência conexa, ou para operações de evacuação de um país visado.

77. As medidas restritivas financeiras não afetam a liberdade de trabalhar de que goza a pessoa designada. Todavia, qualquer remuneração pelo trabalho prestado fica sujeita a autorização. A autoridade competente deverá proceder às devidas investigações (nomeadamente para confirmar a existência da relação de trabalho) e impor as condições necessárias para impedir tentativas de contornar as disposições aplicáveis. Em princípio, para que a autorização seja concedida nestas circunstâncias deverá exigir-se que o pagamento seja creditado numa conta congelada. Qualquer pagamento efetuado em numerário deverá ser alvo de autorização expressa. Qualquer autorização deverá também permitir as deduções normais para a segurança social e impostos²⁴. É também necessária autorização para que uma pessoa designada tenha acesso a prestações sociais.

²⁴ As deduções para a segurança social e os impostos podem ser autorizados ao abrigo da derrogação para as despesas de base (v. diretrizes, ponto 83, parágrafo 1).

Transferência de fundos entre instituições financeiras e de crédito situadas na UE e instituições financeiras e de crédito situadas em países terceiros relacionadas com certas taxas cobradas por serviços obrigatórios ou de emergência

78. Quando os regulamentos proibam a transferência de fundos entre instituições financeiras e de crédito situadas na UE, por um lado, e instituições financeiras e de crédito situadas em países terceiros, por outro, os países terceiros interessados deverão cobrar taxas pelos serviços prestados em relação com o sobrevoo ou a aterragem de emergência de aeronaves que sejam propriedade ou operadas por pessoas registadas na UE, na condição de o pagamento i) não ser feito direta nem indiretamente a pessoas ou entidades designadas, nem em benefício destas, e ii) de respeitar as eventuais obrigações de notificação ou autorização estabelecidas nos atos jurídicos aplicáveis.
79. Quando os regulamentos proibam a transferência de fundos entre instituições financeiras e de crédito situadas na UE, por um lado, e instituições financeiras e de crédito situadas em países terceiros, por outro, os países terceiros deverão cobrar taxas pelos serviços prestados para permitir a entrada de emergência nos seus portos de quaisquer navios que sejam propriedade ou operados por pessoas registadas na UE, na condição de o pagamento i) não ser feito direta nem indiretamente a pessoas ou entidades designadas, nem em benefício destas e ii) de respeitar as eventuais obrigações de notificação ou autorização estabelecidas nos atos jurídicos aplicáveis.

XI. Orientações para a análise dos pedidos de derrogação

80. As pessoas e entidades designadas podem pedir autorização para utilizar os seus fundos ou recursos económicos congelados, por exemplo para satisfazer um credor. No entanto, se não tiverem pedido essa autorização as pessoas ou entidades designadas não podem invocar as medidas de congelamento como justificação para não pagarem.

81. A transferência de fundos a favor de cidadãos ou entidades da UE por pessoas ou entidades inscritas nas listas, ou em nome destas, a partir de instituições bancárias situadas fora do território da UE pode, em princípio, ser autorizada para pagamento de serviços ou bens fornecidos antes de as pessoas ou entidades que solicitam a transferência serem inscritas nas listas, na condição de a análise de cada caso concreto revelar que: i) a transferência tem por destinatário um cidadão ou uma entidade da UE, ii) a transferência é efetuada para pagamento de serviços ou bens fornecidos antes de a pessoa ou entidade que solicita a transferência ser inscrita na lista, iii) o pagamento não é efetuado a favor nem em benefício de nenhuma pessoa ou entidade inscrita na lista, iv) o pagamento não é efetuado para contornar medidas restritivas.
82. As partes interessadas podem também pedir autorização para ter acesso a fundos ou recursos económicos congelados em conformidade com os procedimentos nacionais. A pessoa designada deverá, na medida do possível, ser informada sobre esses pedidos. O procedimento de autorização não anula a necessidade de os procedimentos comuns determinarem a validade de créditos sobre uma pessoa ou entidade designada, e uma autorização não confere qualquer título para o efeito. Ao analisar tais pedidos, as autoridades competentes deverão, nomeadamente, 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, e ponderar se existe algum risco de contornamento (por exemplo, se os laços estabelecidos entre o credor e a pessoa ou entidade designada são de molde a levantar suspeitas).
83. As pessoas ou entidades que queiram disponibilizar fundos ou recursos económicos a pessoas ou entidades designadas têm a obrigação de pedir autorização para o fazer, salvo em casos específicos em que tal disponibilização seja abrangida por uma isenção prevista no regulamento aplicável. Ao analisar tais pedidos, as autoridades competentes deverão, nomeadamente, ter em conta quaisquer provas apresentadas em justificação do pedido, e ponderar se os laços do requerente com a pessoa ou entidade designada são de molde a sugerir que poderão estar ambos conluiados para contornar²⁵ as medidas de congelamento.

²⁵ Ver também o Acórdão no processo Mohsen Afrasiabi e outros, EU:C:2011:874, n.ºs 60–62 e 68. Relativamente à interpretação dos termos "consciente" e "intencional" utilizados com referência a atividades destinadas a contornar medidas restritivas, veja-se o mesmo acórdão, n.º 68. O Tribunal de Justiça declarou que estão preenchidos os elementos cumulativos de conhecimento e de vontade quando uma pessoa prossegue deliberadamente o objetivo ou efeito de contornar as medidas ou, pelo menos, considera que a sua participação pode ter esse efeito – e aceita essa possibilidade.

84. Ao analisar pedidos de autorização para utilizar ou disponibilizar fundos ou recursos económicos congelados, as autoridades competentes deverão efetuar quaisquer investigações suplementares que considerem adequadas às circunstâncias, nomeadamente consultas a quaisquer outros Estados-Membros interessados. As autoridades competentes deverão ainda ponderar as condições ou garantias destinadas a evitar que os fundos ou recursos económicos libertados sejam utilizados para fins incompatíveis com a finalidade da derrogação. Assim, por exemplo, as transferências bancárias diretas são preferíveis aos pagamentos em numerário.
85. Sempre que necessário, haverá também que ponderar as condições e limitações apropriadas (por exemplo, a quantidade ou o valor de revenda dos fundos ou recursos económicos que podem ser disponibilizados cada mês) ao conceder uma autorização, tendo em conta os critérios enunciados nos regulamentos. Todas as autorizações deverão ser concedidas por escrito e previamente à disponibilização dos fundos ou recursos económicos em causa.
86. Os regulamentos obrigam as autoridades competentes a informar o requerente e os outros Estados-Membros se o pedido foi deferido²⁶. Esta partilha das informações permite aos Estados-Membros coordenarem a concessão de derrogações em situações em que uma pessoa designada tenha fundos ou recursos económicos congelados em mais do que um Estado-Membro.

Autorizações para fins humanitários

- 86-A. A fim de dar resposta a necessidades urgentes e à evolução das necessidades no terreno, as autoridades competentes deverão tratar com carácter prioritário os pedidos de autorizações para fins humanitários, quando pertinente, bem como assegurar que os requerentes são informados do processo, dos pontos de contacto e do calendário indicativo do procedimento de autorização.

²⁶ O Regulamento (CE) n.º 2580/2001 exige também que essa informação seja dada a qualquer outra pessoa, órgão ou entidade que se saiba estar diretamente interessada. Esta informação pode fazer parte das "melhores práticas" mesmo nos casos em que não se encontre estipulada nos regulamentos.

Nos seus pedidos às autoridades competentes, os requerentes deverão justificar a urgência e os fins humanitários subjacentes.

C. Proibições relativas ao fornecimento de mercadorias

87. Quando um regulamento preveja um regime de autorização e a exija, a autoridade competente deverá informar as outras autoridades competentes e a Comissão dos pedidos de autorização que tenham sido indeferidos. Não obstante alguns regulamentos não preverem explicitamente a obrigação de notificar indeferimentos de pedidos de autorização, as autoridades competentes deverão procurar notificar os indeferimentos de tais pedidos, a fim de minimizar os riscos de distorção da concorrência no mercado interno.

D. Coordenação e cooperação

88. Os Estados-Membros deverão assegurar a existência de mecanismos nacionais de coordenação e comunicação eficazes entre todos os serviços, agências e organismos públicos pertinentes com competência no domínio das medidas restritivas, tais como ministérios, unidades de informação financeira, supervisores financeiros, serviços de informações e segurança, autoridades judiciárias, a Procuradoria-Geral e outros órgãos de aplicação da lei, consoante o caso.
89. A coordenação deverá permitir uma rápida disponibilização de informações tratadas e a subsequente exploração dessas informações pelos outros atores envolvidos. Em seguida, as investigações deverão centrar-se, sempre que possível, nas situações identificadas como sendo de alto risco. Esta abordagem orientada em função das informações recolhidas e baseada no risco poderá aumentar a eficácia.

90. Os Estados-Membros deverão também trocar informações com, nomeadamente, os outros Estados-Membros, a Comissão, o SEAE, a Europol, a Eurojust, o GAFI (Grupo de Ação Financeira sobre o Branqueamento de Capitais), os Comitês de Sanções instituídos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (incluindo o Comité criado nos termos da Resolução 1267 (1999) relativa à Alcaida) e o Comité Contra o Terrorismo do Conselho de Segurança da ONU, consoante o caso.²⁷
91. Deverão ser instituídos procedimentos de coordenação e partilha de informações para assegurar a transmissão, sem demoras desnecessárias, das informações que possam estar na base de uma proposta para a inclusão numa lista ou para a retirada de uma lista. Esses procedimentos deverão ser instituídos a nível nacional nos Estados-Membros e entre Estados-Membros, e, sempre que necessário, entre a UE, os países terceiros, a Organização das Nações Unidas e outras organizações internacionais pertinentes.

Análise das contas financeiras

92. Os Estados-Membros deverão assegurar que sejam analisadas pelas agências ou serviços apropriados as transações financeiras ligadas a contas de pessoas ou entidades designadas. Os resultados dessas análises deverão, na medida em que as leis o permitam, ser partilhados com outros Estados, organizações internacionais e organismos pertinentes da UE, como a Europol, no que se refere ao financiamento do terrorismo. Para tal, deverão existir nos Estados-Membros os procedimentos adequados. Alguns regulamentos preveem explicitamente a análise de transações suspeitas pelas autoridades competentes após notificação por parte das instituições financeiras.²⁸

²⁷ Ver também o ponto 17 do anexo I das Diretrizes (fórum informal para tratar problemas de aplicação).

²⁸ Ver artigo 30.º, n.º 6, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010.

Interação e diálogo com o setor financeiro acerca das medidas de congelamento

93. Os Estados-Membros deverão estabelecer com as organizações privadas relevantes sob sua jurisdição, tais como as instituições financeiras e de crédito, um diálogo e cooperação estruturados sobre a implementação das medidas de congelamento, a fim de assegurar uma implementação eficaz, otimizar o instrumento das medidas restritivas e procurar aliviar na medida do possível a carga administrativa que recai sobre essas organizações.
94. A Comissão e, se se justificar, o SEAE e o Conselho prosseguirão igualmente o diálogo a nível da UE com as organizações financeiras relevantes acerca das questões relacionadas com a implementação e a legislação. Nos casos de financiamento do terrorismo, os Estados-Membros procurarão também dar ao setor financeiro os adequados (e atempados) contributos e informações para lhe permitir ficar a par da situação, se possível facultando-lhe também informações tratadas, bem como informações atualizadas sobre os vários modelos de financiamento do terrorismo.
95. Os Estados-Membros poderiam ponderar a hipótese de utilizar canais para dar orientações e prestar aconselhamento às autoridades de regulação financeira e às instituições financeiras e de crédito.

Divulgação das informações sobre medidas de congelamento a outras pessoas

96. Os Estados-Membros deverão informar as organizações de operadores económicos fora do setor financeiro e o público em geral sobre a existência de medidas restritivas financeiras – atendendo em especial à proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos às pessoas ou entidades designadas – e explicar as modalidades dessas medidas.

Instrumentos de aplicação

97. A Comissão deverá continuar a assegurar o acesso por parte do público (em especial as instituições financeiras e de crédito) à "Lista eletrónica consolidada das sanções financeiras específicas" elaborada pela Comissão em colaboração com o setor do crédito europeu.
98. A Comissão deverá assegurar que a lista seja mantida atualizada.

99. Os Estados-Membros deverão, quando adequado, assegurar o acesso por parte do público (em especial as instituições financeiras e de crédito e outros operadores económicos relevantes) às informações pertinentes relativas às medidas nacionais, incluindo designações e decisões judiciais, por exemplo no que se refere aos chamados "terroristas internos".
100. A Comissão assegura o acesso do público a uma série de instrumentos adicionais destinados a facilitar a compreensão e a partilha de informações.

Mapa das sanções da UE

101. O mapa interativo das sanções da UE permite ao público consultar diretamente todas as medidas restritivas da UE em vigor e os correspondentes regulamentos da UE. Mostra igualmente, através de um sistema de filtros, as listas de pessoas e entidades sujeitas a medidas de congelamento e/ou restrições em matéria de admissão (proibição de viajar). Além disso, este instrumento dá também acesso às resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e às decisões e regulamentos que transpõem essas resoluções para o direito da União. O mapa das sanções da UE contém ainda uma lista das autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros responsáveis pela aplicação das sanções da UE.
102. A facilidade de utilização da ferramenta torna-a uma fonte de informação eficaz.
103. O mapa está disponível na seguinte ligação: <https://sanctionsmap.eu>.
104. Além disso, o mapa de sanções da UE permite ao público ativar notificações, que serão enviadas por correio eletrónico sempre que seja publicada uma nova lista consolidada de proibições de viajar e/ou uma nova lista consolidada de sanções financeiras.

Ferramenta de denúncia de violações das sanções da UE

105. Existem duas formas de denunciar violações das sanções: 1) enviando uma mensagem por correio eletrónico para relex-sanctions@ec.europa.eu, ou 2) enviando uma mensagem através da ferramenta de denúncia de violações das sanções da UE.
106. Esta ferramenta reforça a eficácia das sanções da UE ao permitir denunciar à Comissão, de forma segura e anónima, eventuais violações das sanções. As informações fornecidas podem dizer respeito a exemplos concretos, factos ou circunstâncias referentes a pessoas, entidades e países terceiros envolvidos. Podem também dizer respeito a suspeitas ou a tentativas de contornar as sanções da UE.
107. A ferramenta está acessível através do seguinte URL: <https://EUsanctions.integrityline.com>.
108. A Comissão criou um ponto de contacto a nível da UE para a ajuda humanitária em ambientes sujeitos a sanções. Embora tenha sido criado no contexto da pandemia de COVID-19, este instrumento continua ativo, a fim de divulgar e facilitar, na medida do necessário, o trabalho dos operadores económicos e humanitários no terreno.

Avaliação

109. A avaliação da eficácia das medidas restritivas da UE é importante e deverá ter em conta o retorno de informação, por exemplo dos Estados-Membros, do SEAE, da Comissão, dos chefes de Missão da UE, das autoridades aduaneiras, do setor privado, da ONU e de outras instituições pertinentes.

110. Os Estados-Membros deverão procurar dispor dos procedimentos nacionais adequados para avaliar, em especial, a eficácia do desempenho nacional na aplicação de medidas restritivas, tendo em conta, entre outras coisas, os resultados do diálogo com o setor privado.²⁹

111. Os resultados dessas avaliações deverão ser partilhados no âmbito da formação RELEX/Sanções, quando tal se justificar.

E. Regimes de sanções horizontais

112. Mais recentemente, a União Europeia adotou os chamados "regimes de sanções horizontais", de âmbito temático. Estes regimes não estão geograficamente delimitados e permitem impor medidas restritivas contra pessoas e entidades por atividades que correspondam a critérios específicos de inclusão nas listas, independentemente do local onde tenham ocorrido. Abrangem os domínios das armas químicas, dos ciberataques, do terrorismo e dos direitos humanos.

Armas químicas

113. Este regime foi criado em 2018 e tem por objetivo apoiar a aplicação efetiva e a universalização da Convenção sobre as Armas Químicas, através da adoção de medidas específicas contra os responsáveis pela proliferação ou utilização de armas químicas, numa altura em que os ataques químicos são cada vez mais frequentes.

114. As medidas restritivas consistem no congelamento de bens, na proibição de disponibilização de fundos e de recursos económicos e na proibição de entrada na UE, e visam pessoas e/ou entidades diretamente responsáveis pelo desenvolvimento e utilização de armas químicas, bem como pessoas que prestem apoio financeiro, técnico ou material a essas pessoas e entidades e pessoas que as assistam, as incitem ou lhes estejam associadas.

²⁹ Em consonância com as Recomendações n.º 6 e n.º 7 dos Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação.

Ciberataques

115. Este regime foi criado em 2019 e permite a designação de pessoas e entidades responsáveis por ciberataques que ameacem a UE ou os seus Estados-Membros, ou envolvidas nesses ciberataques.

Com este regime, a UE está dotada de um novo instrumento para reforçar a sua resiliência e a sua capacidade de proteger a integridade e a segurança da UE, dos seus Estados-Membros e dos seus cidadãos contra as ciberameaças e as ciberatividades mal-intencionadas. As medidas restritivas consistem no congelamento de bens, na proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos e na proibição de entrada na UE, e visam pessoas e/ou entidades responsáveis por ciberataques ou tentativas de ciberataques, bem como as pessoas envolvidas ou que prestam apoio financeiro, técnico ou material a esses ataques e as pessoas que as assistam, as incitem, facilitem os seus atos ou lhes estejam associadas.

Terrorismo

116. Dois regimes permitem ao Conselho tomar medidas restritivas no domínio da luta contra o terrorismo.

117. O regime relativo ao terrorismo adotado em 2016 permite à UE tomar medidas restritivas autónomas contra pessoas e entidades ligadas ao EIIL/Daexe ou à Alcaida. Anteriormente, as medidas restritivas só podiam ser aplicadas às pessoas designadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Tendo em vista a aplicação da Resolução 1373(2001) do CSNU, a União Europeia elaborou, em dezembro de 2001, uma lista de pessoas, grupos e entidades envolvidos em atos terroristas e sujeitos a medidas restritivas, constante da Posição Comum 2001/931/CFSP ("PC 931"). A PC 931 estabelece os critérios para a inclusão nas listas e identifica as ações que constituem atos terroristas para estes fins. A inclusão inicial na lista tem de se basear numa decisão de uma autoridade competente de um Estado-Membro ou de um país terceiro relativa às pessoas, grupos ou entidades em causa.

Violações e atropelos graves dos direitos humanos

118. Este regime foi adotado em 2020 e permite a designação de pessoas, entidades e organismos – incluindo intervenientes estatais e não estatais – responsáveis por graves violações e atropelos dos direitos humanos.

Abrange, nomeadamente, o genocídio, os crimes contra a humanidade, a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, a escravatura, as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias, o desaparecimento forçado de pessoas, as detenções e prisões arbitrarias e outras violações ou atropelos graves dos direitos humanos. O regime permite assim visar amplamente os autores de tais violações e abusos, sejam eles indivíduos ou entidades, intervenientes estatais ou intervenientes não estatais.

As medidas restritivas consistem no congelamento de bens, na proibição de disponibilizar fundos e recursos económicos e na proibição de entrada na UE.

119. Os aspetos operacionais destes regimes são semelhantes aos dos chamados regimes geográficos e as várias fases de designação, identificação e conformidade são as mesmas. Os instrumentos da Comissão (capítulo V) continuam à disposição dos operadores económicos e humanitários a fim de garantir uma interpretação uniforme por todos.