Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 17 de junho de 2021 [1]

Processo C-340/20

Bank Sepah
contra
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França)]

«Reenvio prejudicial — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra o Irão — Regulamento (CE) n.º 423/2007 — Congelamento dos fundos de pessoas, entidades ou organismos identificados pelo Conselho da União Europeia como estando envolvidos na proliferação nuclear — Conceitos de "congelamento de fundos" e "congelamento de recursos económicos" — Possibilidade de aplicar uma medida cautelar a fundos e recursos económicos congelados — Crédito anterior ao congelamento de fundos e alheio ao programa nuclear e balístico iraniano»

I. Introdução

1. Pode um credor de uma pessoa ou entidade visada por medidas de congelamento de fundos e recursos económicos executadas no âmbito da política externa e de segurança comum da União Europeia, sem autorização da autoridade nacional competente, adotar medidas cautelares sem efeito atributivo que visam garantir a cobrança dos seus créditos, tais como uma garantia judicial ou um arresto sobre ativos congelados?

2. Esta questão inédita coloca-se no âmbito do presente processo, que tem por objeto a interpretação do artigo 1.º, alíneas h) e j), e do artigo 7.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 423/2007, do Conselho, de 19 de abril de 2007, relativo à adoção de medidas restritivas contra o Irão [2], e dos Regulamentos (UE) n.º 961/2010 [3] e n.º 267/2012 [4] (a seguir, «regulamentos sucessivos»).

[1] Língua original: francês.

[2] JO 2007, L 103, p. 1.

[3] Regulamento do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1).

[4] Regulamento do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1).

3. O presente pedido de decisão prejudicial foi apresentado pela Cour de Cassation (Tribunal de Cassação, França) no âmbito de um litígio entre o Bank Sepah, um banco iraniano cujos ativos foram objeto de uma medida de congelamento dos seus fundos e recursos económicos, e duas credoras deste banco, a Overseas Financial Limited e a Oaktree Finance Limited. Este pedido proporciona ao Tribunal de Justiça a oportunidade de clarificar ulteriormente o alcance dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos».

II. Quadro jurídico

4. No âmbito das medidas adotadas para pressionar a República Islâmica do Irão a pôr termo às suas atividades nucleares que comportam um risco de proliferação e o desenvolvimento de vetores de armas nucleares, o Conselho da União Europeia implementou a Resolução 1737 (2006) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»), de 23 de dezembro de 2006, que previa o congelamento de fundos e recursos económicos de pessoas e entidades envolvidas no programa nuclear ou de mísseis balísticos do Irão através da adoção da Posição Comum 2007/140/PESC, de 27 de fevereiro de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão [5].

5. O artigo 5.º, n.º 1, da referida posição comum prevê o congelamento dos fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas e entidades designadas no anexo à Resolução 1737 (2006), ou designadas em conformidade com essa resolução, bem como de todos os fundos e recursos económicos que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas, direta ou indiretamente. Estas pessoas e entidades foram enumeradas no anexo I da referida posição comum.

6. A lista anexa à Resolução 1737 (2006) foi atualizada por várias resoluções subsequentes, em particular pela Resolução 1747 (2007) do Conselho de Segurança de 24 de março de 2007. Na sequência desta última resolução, o Conselho adotou a Posição Comum 2007/246/PESC [6].

7. Com base na Posição Comum 2007/140/PESC, o Conselho adotou o Regulamento n.º 423/2007.

8. O artigo 1.º, alíneas h) e j) deste regulamento prevê:

«Apenas para efeitos do presente regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

[…]

h) "Congelamento de fundos", qualquer ação destinada a impedir o movimento, transferência, alteração, utilização, acesso ou operação de fundos suscetível de provocar uma alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino ou qualquer outra alteração que possa permitir a utilização dos fundos, incluindo a gestão de carteiras;

[…]

[5] JO 2007, L 61, p. 49.

[6] Posição Comum de 23 de abril de 2007, que alterou a Posição Comum 2007/140 (JO L 106, p. 67).

j) "Congelamento de recursos económicos", qualquer ação destinada a impedir a utilização de recursos económicos para a obtenção de fundos, bens ou serviços por qualquer meio, incluindo, nomeadamente, mediante a sua venda, locação ou hipoteca;».

9. O artigo 7.º do referido regulamento dispõe:

«1. São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas, entidades ou organismos enumerados no anexo IV, na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados.

[…]

3. Não podem ser colocados, direta ou indiretamente, à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados nos anexos IV e V, nem utilizados em seu benefício quaisquer fundos ou recursos económicos.

4. É proibida a participação, consciente e intencional, em atividades que tenham por objeto ou efeito, direto ou indireto, contornar as medidas referidas nos n.os 1, 2 e 3.»

10. Nos termos do artigo 8.º do mesmo regulamento:

«Em derrogação do disposto no artigo 7.º, as autoridades competentes dos Estados-Membros indicadas nos sítios web enumerados no anexo III podem autorizar a liberação de certos fundos ou recursos económicos congelados, se estiverem reunidas as seguintes condições:

a) Os fundos e recursos económicos foram objeto de um privilégio decidido por via judicial, administrativa ou arbitral antes de 23 de dezembro de 2006, ou de uma decisão judicial, administrativa ou arbitral proferida antes dessa data;

[…]».

11. O Regulamento (CE) n.º 441/2007 da Comissão, de 20 de abril de 2007, que altera o Regulamento n.º 423/2007[7] incluiu o Bank Sepah na lista do anexo IV do Regulamento n.º 423/2007.

12. O Regulamento n.º 423/2007 foi subsequentemente substituído pelo Regulamento n.º 961/2010, que foi sucedido pelo Regulamento n.º 267/2012, que ainda está em vigor. Os artigos 1.º, alínea h) e i), 16.º e 17.º do Regulamento n.º 961/2010, bem como os artigos 1.º, alínea j) e k), 23.º e 24.º do Regulamento n.º 267/2012 são, em substância, idênticos aos artigos 1.º, alíneas h) e j), 7.º e 8.º do Regulamento n.º 423/2007. O Bank Sepah consta da lista do anexo VII do Regulamento n.º 961/2010 e do anexo VIII do Regulamento n.º 267/2012. Por uma questão de exaustividade, nas minhas conclusões, referir-me-ei apenas às disposições do Regulamento n.º 423/2007, entendendo-se que as mesmas considerações jurídicas se aplicam às disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos.

[7] JO 2007 L 104, p. 28.

III. Matéria de facto, processo e questões prejudiciais

13. Na sequência da Resolução 1747 (2007), aplicada pela Posição Comum 2007/246 e pelo Regulamento n.º 441/2007, o Bank Sepah foi incluído na lista de entidades implicadas no programa nuclear ou de mísseis balísticos, às quais devia ser aplicada a medida de congelamento de ativos.

14. Por Acórdão de 26 de abril de 2007, a cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris, França) condenou o Bank Sepah a pagar à Overseas Financial e à Oaktree Finance o contravalor em euros da quantia de 2 500 000 USD (cerca de 2 050 000 euros) e 1 500 000 USD (cerca de 1 230 000 euros), respetivamente, acrescidas de juros à taxa legal a contar da data desse acórdão.

15. Após a obtenção de pagamentos parciais, em 2 de dezembro de 2011, a Overseas Financial e a Oaktree Finance requereram ao Ministro dos Assuntos Económicos que autorizasse, nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 423/2007, a libertação do saldo em dívida. Não tendo recebido resposta do Ministro, a Overseas Financial e a Oaktree Finance interpuseram um recurso de anulação do indeferimento tácito do seu pedido. O tribunal administratif de Paris (Tribunal Administrativo de Paris, França) negou provimento ao recurso com o fundamento de que qualquer desbloqueamento ao abrigo do artigo 8.º do referido regulamento tinha de se referir a uma decisão proferida antes de 23 de dezembro de 2006, data da adoção da Resolução 1737 (2006), enquanto a condenação de pagamento do Bank Sepah era posterior a essa data.

16. Dado que, na sequência da retirada do Bank Sepah da lista de entidades sujeitas a medidas restritivas em 23 de janeiro de 2016[8], já não era necessária autorização administrativa para a obtenção do pagamento devido, em 21 de outubro de 2016, a cour administrative d'appel de Paris (Tribunal Administrativo de Recurso de Paris, França), chamado a pronunciar-se em sede de recurso, declarou que não havia que conhecer do mérito[9].

17. Em 17 de maio de 2016, a Overseas Financial e a Oaktree Finance emitiram ordens de pagamento contra o Bank Sepah e depois, não tendo recebido qualquer pagamento, em 5 de julho de 2016, requereram que se procedesse ao arresto de quantias em dinheiro, de participações sociais e de valores mobiliários. Por sentença de 9 de janeiro de 2017, o juiz de execução validou estas apreensões, bem como o seu montante, incluindo os juros previstos no Acórdão da cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris), de 26 de abril de 2007. O Bank Sepah recorreu dessa decisão, e alegou que não podia ser considerado responsável pelos juros, considerando que tinha sido impedido de pagar a sua dívida devido à ocorrência de um caso de força maior decorrente do congelamento dos seus ativos pelo Regulamento n.º 423/2007, o que teria como consequência a suspensão da contagem dos juros.

18. Por Acórdão de 8 de março de 2018, a cour d'appel de Paris (Tribunal de Recurso de Paris), por um lado, negou provimento ao recurso do Bank Sepah e, por outro lado, salientou que, em contrapartida, era aplicável um prazo de prescrição de cinco anos às circunstâncias em causa. Com efeito, segundo o referido tribunal de recurso, nada impediu que a Overseas Financial e a

[8] V. artigo 1.º do Regulamento de Execução (UE) 2016/74 do Conselho, de 22 de janeiro de 2016, que dá execução ao Regulamento n.º 267/2012 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2016, L 16, p. 6).

[9] Na sequência de um recurso contra a decisão do tribunal administratif de Paris (Tribunal Administrativo de Paris) perante a cour administrative d'appel de Paris (Tribunal Administrativo de Recurso de Paris), este tribunal submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial sobre a validade do artigo 17.º do Regulamento n.º 961/2010, que está redigido, em substância, de forma idêntica ao artigo 8.º do Regulamento n.º 423/2007. Após a remoção do Bank Sepah da lista de entidades sujeitas às medidas restritivas, o Tribunal de Justiça declarou que não há que conhecer do mérito por Despacho de 23 de março de 2016, Overseas Financial e Oaktree Finance (C-319/15, não publicado, EU:C:2016:268).

Oaktree Finance adotassem medidas de execução a título cautelar, as quais poderiam ter interrompido o prazo de prescrição. Uma vez que tais medidas não tinham sido adotadas antes das ordens de pagamento de 17 de maio de 2016, o referido tribunal de recurso considerou que os juros a que a Overseas Financial e a Oaktree Finance tinham direito deveriam, por conseguinte, ser limitados ao montante acumulado a partir de 17 de maio de 2011, ou seja, cinco anos antes dessas ordens.

19. Tanto o Bank Sepah como a Overseas Financial e a Oaktree Finance recorreram para o órgão jurisdicional de reenvio. Em particular, a Overseas Financial e a Oaktree Finance contestam a parte da sentença recorrida relativa ao prazo de prescrição de cinco anos para os juros.

20. Quanto a esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a solução do litígio no processo principal depende de saber se a Overseas Financial e Oaktree Finance poderiam ter interrompido o prazo de prescrição através da adoção de uma medida cautelar ou de execução sobre os ativos congelados do Bank Sepah.

21. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que nem o Regulamento n.º 423/2007 nem os regulamentos sucessivos contêm qualquer disposição que proíba expressamente um credor de adotar medidas cautelares ou de execução relativamente aos ativos congelados do seu devedor e que, tendo em conta a definição do conceito de «congelamento de fundos» contida nesses regulamentos, não se pode excluir a execução de medidas sobre ativos congelados não abrangidas por nenhuma das proibições estabelecidas nesses regulamentos. Segundo o referido tribunal, coloca-se a questão de saber se podem ser adotadas relativamente aos ativos congelados medidas cautelares sem efeito atributivo, tais como arrestos e garantias judiciais previstas pelo Código de Processo Civil de Execução francês (a seguir designado «Código de Processo Civil de Execução») [10], sem autorização.

22. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em primeiro lugar se, não obstante a inexistência de efeito atributivo, os arrestos e as garantias judiciais não têm como consequência uma alteração do «destino» dos fundos que delas são objeto, no sentido da definição de congelamento de fundos contida no Regulamento n.º 423/2007 e nos regulamentos sucessivos e, mais genericamente, se não seriam suscetíveis de permitir uma «utilização» dos fundos e dos recursos económicos a que se referem, no sentido dos referidos regulamentos.

23. O órgão jurisdicional de reenvio observa que estas medidas, ao assegurarem a quem as executa que será pago prioritariamente, uma vez levantado o congelamento, através de bens, direitos e créditos hipotecados, penhorados ou arrestados a título cautelar, podiam ser consideradas suscetíveis de dar um incentivo a um operador económico para contratar com a pessoa ou a entidade cujos ativos são congelados, o que equivale à utilização, por esta última, do valor económico dos seus ativos qualificados de fundos, ou à obtenção, graças ao valor económico dos seus ativos qualificados de recursos económicos, de fundos, de bens ou de serviços.

[10] Nos termos do artigo 523.º do Código de Processo Civil de Execução, o *arresto* de créditos produz os efeitos de um depósito de valores previsto no artigo 2350.º do Código Civil francês, que tem o efeito de afetação especial dos bens penhorados e o direito a ser pago preferencialmente a outros credores sobre um bem móvel ou um conjunto de bens móveis corpóreos, presentes ou futuros. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que os arrestos não têm efeito atributivo na medida em que os bens, créditos e direitos apreendidos permanecem no património do devedor. Nos termos do artigo 531.º do mesmo Código, pode ser constituída uma *garantia judicial* sobre bens imóveis (hipoteca), bens comerciais, ações e valores mobiliários (penhor); segundo o mesmo artigo, os bens sujeitos a uma garantia judicial permanecem alienáveis. A garantia judicial implica que em caso de cessão dos bens ou direitos sobre os quais é constituída, o crédito de quem a constituiu deve ser regularizado preferencialmente através do preço da cessão. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, essa medida cautelar, tal como o arresto, não tem efeito atributivo na medida em que não impõe qualquer obrigação ao titular dos bens ou direitos em causa de os transferir e não afeta o seu direito de escolher a pessoa para quem os transfere.

24. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio observa que esse risco se afigura inexistente no caso em apreço, uma vez as sociedades Overseas Financial e a Oaktree Finance procuram cobrar um crédito constituído por uma decisão judicial posterior ao congelamento dos ativos do Bank Sepah e baseado numa causa simultaneamente alheia ao programa nuclear e balístico iraniano e anterior à instauração desse congelamento. Segundo o referido órgão jurisdicional, coloca-se, por conseguinte, a questão de saber se a possibilidade de executar, sem autorização, uma medida sobre os ativos congelados é apreciada unicamente com base na natureza da medida em causa, sem ter em conta as especificidades do caso concreto, ou se, pelo contrário, essas especificidades podem ser tidas em conta.

25. Nestes termos, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 1.º, alíneas h) e j), e 7.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 423/2007], 1.º, alíneas i) e h), e 16.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 961/2010] e 1.º, alíneas k) e j) e 23.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 267/2012] ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de uma medida sem efeito atributivo, como uma garantia judicial ou um arresto, previstos no Código de Processo Civil de Execução francês, sobre ativos congelados, sem autorização prévia da autoridade nacional competente?

2) Para a resposta à primeira questão, é relevante o facto de a causa do crédito a cobrar sobre a pessoa ou a entidade cujos ativos estão congelados ser alheia ao programa nuclear e balístico iraniano e anterior à [Resolução 1737 (2006)]?».

IV. Análise jurídica

A. Quanto à primeira questão prejudicial

26. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os conceitos de «congelamento de fundos» e de «congelamento de recursos económicos», tais como previstos no Regulamento n.º 423/2007 e nos regulamentos sucessivos, devem ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de uma medida sem efeito atributivo, como uma garantia judicial ou um arresto, previstos no direito francês, sobre ativos congelados, sem autorização da autoridade nacional competente.

27. As partes que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça têm posições diferentes quanto à resposta a dar a esta questão. Por um lado, o Governo Francês, a Overseas Financial e a Oaktree Finance sustentam que é necessária uma autorização da autoridade competente antes de se poder aplicar uma medida cautelar, como as referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, sobre os ativos congelados. Por outro lado, o Bank Sepah considera que tais medidas cautelares podem ser adotadas sobre os ativos congelados sem qualquer autorização da autoridade competente. A Comissão Europeia, por seu lado, considera que não é necessária a autorização da autoridade competente para que se possam adotar medidas cautelares, como as referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, sobre os ativos congelados, mas que a parte que pretende adotar tais medidas deve informar prévia e sistematicamente essa autoridade.

28. A resposta à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio pressupõe que os conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos», tal como definidos no artigo 1.º, alíneas h) e j), do Regulamento n.º 423/2007 e nas disposições

correspondentes dos regulamentos sucessivos, sejam interpretados a fim de determinar o seu âmbito de aplicação. O objetivo da interpretação dessas disposições deve ser o de verificar se as medidas cautelares sem efeito atributivo, tais como as referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, são abrangidas pelo âmbito de aplicação desses conceitos.

29. A este respeito, recordo que, segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto, os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte e, sendo caso disso, a sua génese [11].

30. No respeitante à interpretação literal das disposições em causa, deve observar-se que, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, nem o Regulamento n.º 423/2007 nem os regulamentos sucessivos contêm uma proibição expressa de adoção de medidas cautelares sobre fundos ou recursos congelados. Nesses regulamentos, contudo, os conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos» são definidos de uma forma particularmente ampla, de modo a bloquear tanto quanto possível os ativos das pessoas incluídas na lista à data da sua designação.

31. Assim, antes de mais, no respeitante ao conceito de «congelamento de fundos», este visa «qualquer ação destinada a impedir o movimento, transferência, alteração, utilização, acesso ou operação de fundos suscetível de provocar uma alteração do respetivo volume, montante, localização, propriedade, posse, natureza, destino ou qualquer outra alteração que possa permitir a utilização dos fundos, incluindo a gestão de carteiras».

32. Resulta expressamente dessa definição que o congelamento de fundos não só exclui medidas suscetíveis de alterar a extensão do património das pessoas e entidades sancionadas, como também se opõe a operações sobre esses fundos que alterem exclusivamente a sua natureza ou destino. Afigura-se assim, que esta definição inclui no conceito de «congelamento de fundos» medidas que não têm um efeito atributivo, desde que não pressuponham uma mudança na propriedade nem na posse dos fundos em causa.

33. Quanto aos meios previstos para evitar essas medidas, estes são definidos de forma extensiva, incluindo «qualquer […] movimento, transferência, alteração, utilização, acesso ou operação» dos fundos. A utilização do pronome indefinido «qualquer» é, a meu ver, uma indicação da intenção do legislador da União de caracterizar a definição do conceito de «congelamento de fundos» de uma forma muito ampla.

34. Daqui resulta que a definição de «congelamento de fundos» está redigida de forma que abranja qualquer utilização de fundos que resulte, *inter alia*, numa mudança no destino desses fundos, ou seja, na sua afetação, utilização ou finalidade, sem transferir a propriedade ou mesmo a posse desses fundos. Por conseguinte, abrange também medidas de utilização de fundos sem efeito atributivo.

35. Em seguida, no que respeita ao conceito de «congelamento dos recursos económicos», este é definido no artigo 1.º, alínea j) do Regulamento n.º 423/2007 e nas disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos como «qualquer ação destinada a impedir a utilização de recursos económicos para a obtenção de fundos, bens ou serviços por qualquer meio, incluindo, nomeadamente, mediante a sua venda, locação ou hipoteca».

[11] V., nomeadamente, Acórdão de 14 de maio de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, n.º 113, bem como jurisprudência referida).

36. Resulta da própria redação desta disposição que o legislador da União entendeu definir o conceito de «congelamento dos recursos económicos» de uma forma bastante ampla, o que se depreende da utilização dos termos «qualquer ação» e «por qualquer meio».

37. Além disso, esta definição contém uma lista — fornecida expressamente a título de exemplo e, portanto, aberta — de medidas que não podem ser implementadas sobre os recursos económicos; a disposição em causa deixa explicitamente claro que a «hipoteca» é uma dessas medidas. Ora, como o Governo Francês, bem como a Overseas Financial e a Oaktree Finance assinalaram, uma hipoteca constitui — em direito francês, mas também no direito de outros Estados-Membros [12] —, uma garantia imobiliária, de natureza, legal, voluntária ou judicial sobre bens imóveis que confere ao credor que dela beneficia um direito de preferência e um direito de sequela, mas que não implica qualquer transferência de propriedade ou posse do imóvel onerado. É, portanto, uma medida sem efeito atributivo.

38. Uma análise literal das disposições em causa mostra que estas definem os conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos» de uma forma bastante ampla, a fim de incluir nesses conceitos o maior leque possível de operações económicas sobre os fundos e recursos económicos sujeitos a congelamento. As definições dos conceitos contidos nessas disposições também se referem explicitamente a medidas sem efeito atributivo.

39. A exigência de uma interpretação ampla dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos», que não exclui do seu âmbito de aplicação medidas aplicadas sobre fundos e recursos económicos congelados sem efeito atributivo, é, além disso, confirmada pela análise contextual e pelos objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 423/2007 e pelos regulamentos sucessivos.

40. Com efeito, de um ponto de vista contextual, uma interpretação tão ampla é coerente com o amplo alcance da redação do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 423/2007 e das disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos, que visam congelar todos os fundos e recursos económicos das pessoas e entidades em causa.

41. É igualmente coerente com o amplo alcance reconhecido pelo Tribunal de Justiça aos conceitos, por um lado, de «fundos e recursos económicos» [13] e, por outro, de «colocação à disposição» [14], na sua jurisprudência relativa à aplicação de medidas restritivas adotadas face a pessoas singulares e coletivas visadas pelas medidas de congelamento de fundos e recursos económicos.

42. Assim, no que respeita ao conceito de «fundos e recursos económicos», resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que este tem um sentido amplo, abrangendo ativos de qualquer tipo adquiridos por qualquer meio [15].

[12] V. os artigos 2393.º e seguintes do Código Civil francês. V. também, a título de exemplo, no que respeita ao direito italiano, os artigos 2808.º e seguintes do Codice civile (Código Civil); no que respeita ao direito espanhol, os artigos 1874.º e seguintes do Código Civil e 104.º e seguintes da Ley Hipotecaria (Lei Hipotecária) e, no que respeita ao direito alemão, os artigos 1113.º e seguintes do Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil).

[13] Definido no artigo 1.º, alíneas g) e i), do Regulamento n.º 423/2007. V. também o artigo 1.º, alíneas f) e j), do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 1.º, alíneas h) e l), do Regulamento n.º 267/2012.

[14] Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, «não podem ser colocados, direta ou indiretamente, à disposição das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos enumerados nos anexos IV e V, nem utilizados em seu benefício quaisquer fundos ou recursos económicos». V., igualmente, os artigos 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 961/2010 e 23.º, n.º 3, do Regulamento n.º 267/2012, que contêm uma disposição equivalente.

[15] V., por analogia, os Acórdãos de 29 de junho de 2010, E e F (C550/09, EU:C:2010:382, n.º 69), e de 17 de janeiro de 2019, SH (C168/17, EU:C:2019:36, n.º 53).

43. No que respeita à expressão «colocado […] à disposição», resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que ela também reveste uma aceção ampla, abrangendo qualquer ato cuja realização seja necessária para permitir a uma pessoa, grupo ou entidade que seja objeto de uma medida de congelamento de fundos ou recursos económicos, obter efetivamente o poder de dispor de forma plena dos fundos, dos outros ativos financeiros ou dos recursos económicos em causa [16].

44. Além disso, a interpretação ampla referida no n.º 39, *supra*, é necessária, tendo em conta a exigência de prevenir o contorno explicitado no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 423/2007 [17].

45. Do ponto de vista teleológico, a interpretação ampla dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos», referidos no n.º 39, *supra*, é coerente com os objetivos dos regulamentos de execução de medidas restritivas para congelar ativos e, especificamente, com o objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 423/2007 e pelos regulamentos sucessivos, no âmbito das medidas restritivas adotadas contra o Irão.

46. Com efeito, por um lado, de um modo geral, o Tribunal de Justiça indicou que o objetivo dos regimes de congelamento dos ativos de pessoas ou entidades suspeitas de estarem envolvidas em atividades abrangidas por esses regimes é impedir que essas pessoas tenham acesso a recursos económicos ou financeiros, seja qual for a sua natureza, que possam utilizar para apoiar essas atividades [18]. Nesta perspetiva, as medidas restritivas devem ser concebidas de forma que tenham o maior impacto possível sobre aqueles cujo comportamento se quer influenciar [19].

47. Por outro lado, no que diz especificamente respeito aos objetivos do Regulamento n.º 423/2007 e dos regulamentos sucessivos, é de notar que estes asseguram a aplicação da Posição Comum 2007/140, que foi adotada para realizar os objetivos da Resolução 1737 (2006) no seio da União Europeia e, por conseguinte, destinam-se a implementar esta última [20].

48. Ora, é evidente tanto nos termos da Resolução 1737 (2006) como da Posição Comum 2007/140 [21], que as medidas restritivas adotadas contra a República Islâmica do Irão são preventivas no sentido de que se destinam a impedir o desenvolvimento da proliferação nuclear, exercendo pressão sobre aquele país para pôr termo às suas atividades que apresentam um risco de proliferação nuclear [22].

16 V., por analogia, os Acórdãos de 11 de outubro de 2007, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus (C-117/06, EU:C:2007:596, n.os 50 e 51), de 29 de junho de 2010, E e F (C550/09, EU:C:2010:382, n.os 66 e 67), e de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 40).

17 Sobre esta exigência, v. Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 62, bem como jurisprudência referida).

18 V., por exemplo, neste sentido e por analogia, os Acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 169), bem como de 29 de abril de 2010, M e o. (C-340/08, EU:C:2010:232, n.º 54).

19 V., a este respeito, o n.º 6 dos Princípios básicos relativos à imposição de medidas restritivas, adotadas pelo Conselho da União Europeia em 7 de junho de 2004, 10198/1/04, disponível no endereço seguinte: https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/.

20 V. o considerando 3 do Regulamento n.º 423/2007, bem como os considerandos 4 do Regulamento n.º 961/2010 e 25 do Regulamento n.º 267/2012. Portanto, resulta da jurisprudência que, na interpretação dos referidos regulamentos, há que ter em conta o texto e o objeto da Resolução 1737 (2006). V., por analogia, Acórdão de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.os 102 e 103).

21 V., em particular, os n.os 2 e 12 da Resolução 1737 (2006) e os considerandos 1 e 9 da Posição Comum 2007/140.

22 V., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 44).

49. O objetivo das medidas de congelamento de fundos e recursos económicos é, assim, evitar que os ativos afetados por uma medida de congelamento sejam utilizados para adquirir fundos, bens ou serviços que possam contribuir para a proliferação nuclear no Irão, contra a qual pretendem lutar a Resolução 1737 (2006), a Posição Comum 2007/140 e o Regulamento n.º 423/2007 [23].

50. Para alcançar estes objetivos, é não só legítimo, mas igualmente indispensável que a definição de «congelamento de fundos» e de «congelamento de recursos económicos» seja interpretada em sentido amplo, pois o objetivo é impedir qualquer utilização dos bens congelados que permita contornar a regulamentação em causa e explorar as lacunas do sistema [24].

51. Assim, tanto a concretização do objetivo prosseguido pelo Regulamento n.º 423/2007 e pelos regulamentos sucessivos, como a necessidade de assegurar o efeito útil desses regulamentos na luta contra a proliferação nuclear no Irão militam a favor de uma interpretação ampla dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos», que não exclua do seu âmbito de aplicação medidas provisórias sem efeito atributivo [25]. *A contrario*, uma interpretação restritiva dos conceitos de «congelamento de fundos» e de «congelamento de recursos económicos», permitindo que tais medidas cautelares não atributivas fossem adotadas sem autorização, acarretaria o risco de prejudicar a eficácia das medidas restritivas de congelamento, bem como a sua utilidade.

52. No presente caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, em concreto, se as medidas por ele referidas, a saber a garantia judicial e o arresto, em conformidade com o direito nacional, fazem parte das medidas cautelares sem efeito atributivo, que estão incluídas no âmbito de aplicação dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos», de modo a que não possam ser adotadas sem autorização da autoridade nacional competente.

53. Todavia, a este respeito, resulta da jurisprudência que, no âmbito da cooperação judiciária estabelecida pelo artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça pode, a partir dos elementos dos autos, fornecer ao órgão jurisdicional nacional os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam ser úteis na apreciação dos efeitos de uma determinada disposição deste [26]. Nestas condições, as observações que se seguem parecem-me pertinentes.

54. Em primeiro lugar, decorre das considerações precedentes que o facto de as medidas cautelares objeto do presente pedido de decisão prejudicial não terem efeito atributivo não obsta à aplicação dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos», previstos no Regulamento n.º 423/2007.

55. Em segundo lugar, parece resultar das informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que as medidas cautelares em causa implicam uma alteração do destino dos fundos objeto das mesmas.

[23] V., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 46).

[24] V., neste sentido, n.º 48 das Conclusões do Advogado-Geral Bot no processo Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:737).

[25] V., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 54).

[26] V., para este efeito, Acórdão de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, n.º 71).

56. Com efeito, por um lado, conforme o referido órgão jurisdicional salientou, no direito francês, os arrestos implicam a afetação especial dos bens apreendidos e o direito de se fazer pagar preferencialmente em relação aos seus outros credores sobre um bem móvel ou um conjunto de bens móveis corpóreos, presentes ou futuros. Ora, tal como concebida, esta medida cautelar parece bloquear o destino dos bens apreendidos.

57. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a garantia judicial, tal como o arresto, tem como efeito que, em caso de cessão dos bens e direitos sobre os quais é constituída, o crédito de quem a constituiu deve ser pago preferencialmente através do preço da cessão.

58. Assim, pode considerar-se que, uma vez que os bens objeto de uma garantia judicial estão onerados com um direito de preferência, estes são destinados ao pagamento do crédito garantido. Por conseguinte, parece que a garantia judicial também implica uma alteração no destino dos fundos congelados.

59. Em terceiro lugar, uma vez que os arrestos e as garantias judiciais relativas aos bens congelados permitem ao credor assegurar-se de que obterá o pagamento logo que as condições para a libertação desses fundos ou recursos económicos estejam preenchidas, essas medidas parecem também ser de natureza a constituir uma utilização dos bens sobre os quais podem ser constituídas.

60. Com efeito, uma vez que estas medidas asseguram que quem as executa será pago preferencialmente uma vez libertados os ativos, um operador económico poderia decidir contratar com a pessoa ou entidade cujos ativos estão congelados com base no facto de a possibilidade de adotar medidas cautelares constituir, em certa medida, uma garantia quanto ao pagamento do contrato celebrado com essa pessoa ou entidade.

61. Assim, tais medidas cautelares parecem ser de molde a permitir à pessoa ou entidade sancionada explorar o valor económico dos seus ativos congelados, o que pode ser considerado como uma utilização dos seus fundos congelados, ou uma utilização dos seus recursos económicos congelados para obter fundos, bens ou serviços.

62. Em quarto lugar, importa salientar que as garantias judiciais têm efeitos muito semelhantes aos de uma hipoteca, uma vez que, tal como esta, embora não tenham efeito atributivo, oferecem ao credor o direito a ser pago preferencialmente sobre o preço de venda. Ora, como referido no parágrafo 37 das presentes conclusões, o artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 423/2007 e as disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos mencionam a hipoteca de um recurso económico como uma das ações expressamente proibidas pelo congelamento dos referidos recursos.

63. Em conclusão, decorre de todas as considerações precedentes que, na minha opinião, há que responder à primeira questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 1.º, alíneas h) e j), e o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 1.º, alíneas i) e h), e o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 961/2010, bem como o artigo 1.º, alíneas k) e j), e o artigo 23.º, n.º 1, do Regulamento n.º 267/2012 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de medidas cautelares sem efeito atributivo sobre ativos congelados sem autorização da autoridade nacional competente. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, *in concreto*, se a garantia judicial e o arresto, tais como previstos pelo direito nacional, são medidas cautelares sem efeito atributivo para os quais é necessária a autorização da autoridade nacional competente.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

64. Com a sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o facto de a causa do crédito a cobrar sobre a pessoa ou a entidade cujos ativos estão congelados ser alheia ao programa nuclear e balístico iraniano e anterior à Resolução 1737 (2006) é pertinente para responder à primeira questão prejudicial.

65. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio assinala que, embora a causa do crédito em questão seja constituída por uma decisão judicial posterior ao congelamento dos ativos do Bank Sepah, essa causa é simultaneamente alheia ao programa nuclear e balístico do iraniano e anterior à instauração desse congelamento.

66. A este respeito, há que salientar, antes de mais, que nem o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 423/2007, nem as disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos, fazem qualquer distinção, em caso de congelamento de fundos e de recursos económicos, consoante a causa da utilização dos bens congelados pela pessoa referida e, em particular, consoante a causa do crédito a recuperar da pessoa sujeita a essas medidas restritivas.

67. De igual modo, as definições dos conceitos de «congelamento de fundos» e «congelamento de recursos económicos» previstas no artigo 1.º, alíneas h) e j) do Regulamento n.º 423/2007 e as disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos também não distinguem consoante a causa desse crédito.

68. Nessas circunstâncias, a possibilidade de aplicar uma medida sobre ativos congelados, tal como uma medida cautelar, deve, a meu ver, ser apreciada unicamente com base nos efeitos jurídicos que essa medida produz, analisados à luz do texto dos regulamentos pertinentes. Não pode, em contrapartida, ser apreciada em função das características específicas do crédito que a referida medida visa proteger.

69. Assim, a resposta à primeira questão prejudicial que expus nos n.ºs 26 a 63 destas conclusões decorre da natureza e dos efeitos do congelamento de fundos e de recursos económicos, por um lado, e das medidas cautelares previstas, por outro, sem que as características ou a natureza do crédito em causa tenham sido pertinentes para a análise.

70. Além disso, como o Governo Francês corretamente assinalou nas suas observações, apreciar a medida prevista não pelos efeitos jurídicos que produz, mas à luz da natureza ou das características específicas do crédito que essa medida visa proteger, seria suscetível de ser uma fonte de grande incerteza para os operadores económicos e para as autoridades de controlo.

71. Com efeito, os estabelecimentos depositários das contas das pessoas e entidades visadas por uma medida de congelamento poderiam ver-se na impossibilidade de determinar se a medida cautelar que lhes é dirigida é permitida, uma vez que essa apreciação dependeria da natureza do crédito que a medida se destina a proteger e da relação entre o requerente e a pessoa visada pelo congelamento dos bens. Uma tal situação de incerteza poderia dar origem a um grande contencioso nos tribunais nacionais.

72. Além disso, o Regulamento n.º 423/2007 e os regulamentos sucessivos previram e especificaram as condições restritivas em que determinadas medidas cujo efeito é contrário ao congelamento de ativos — à semelhança das medidas cautelares — poderiam ser autorizadas pelas autoridades nacionais competentes.

73. Os artigos 8.º e seguintes do Regulamento n.º 423/2007 e as disposições correspondentes dos regulamentos sucessivos constituem, portanto, os únicos fundamentos jurídicos para autorizar tal descongelamento. As derrogações, que são claramente enumeradas, devem ser objeto de interpretação estrita, no sentido de que uma pessoa que não preencha qualquer das condições referidas nessas disposições não pode pretender que sejam tomadas medidas que violem as disposições relativas ao congelamento de fundos e recursos económicos.

74. Ora, o facto de a causa do crédito a recuperar não estar relacionada com o programa nuclear e balístico iraniano e ser anterior à Resolução 1737 (2006) não é claramente uma das circunstâncias que justificam uma derrogação ao regime de congelamento criado pelos regulamentos sucessivos. Daí resulta que, no presente caso, a impossibilidade, devida ao congelamento dos ativos, de aplicar medidas sem efeito atributivo, tais como garantias judiciais ou arrestos, não pode depender da causa do crédito a recuperar da pessoa ou entidade cujos bens estão congelados.

75. Decorre das considerações precedentes que, na minha opinião, a segunda questão prejudicial colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio deve ser respondida no sentido de que o facto de a causa do crédito a recuperar da pessoa ou entidade cujos ativos estão congelados não estar relacionada com o programa nuclear e balístico iraniano e ser anterior à Resolução 1737 (2006) não é pertinente para efeitos de resposta à primeira questão prejudicial.

V. Conclusão

76. Pelas razões que acabo de expor, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda nos seguintes termos às questões prejudiciais submetidas pela Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França):

1) O artigo 1.º, alíneas h) e j) e o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão, o artigo 1.º, alíneas i) e h) e o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007, bem como o artigo 1.º, alíneas k) e j), e o artigo 23.º, n.º 1, 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, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que sejam tomadas medidas cautelares sem efeito atributivo sobre ativos congelados sem autorização da autoridade nacional competente. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, *in concreto*, se a garantia judicial e o arresto, tal como previstos pelo direito nacional, são medidas cautelares sem efeito atributivo para as quais é necessária a autorização da autoridade nacional competente.

2) O facto de a causa do crédito a cobrar sobre a pessoa ou entidade cujos ativos estão congelados ser alheia ao programa nuclear e balístico iraniano e ser anterior à Resolução 1737 (2006) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 23 de dezembro de 2006, não é pertinente para efeitos de resposta à primeira questão.