Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

1 de março de 2016 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas tomadas contra a República Islâmica do Irão — Lista das pessoas e das entidades a que se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Regulamento de Execução (UE) n.º 945/2012 — Base jurídica — Critério baseado no apoio material, logístico e financeiro ao Governo do Irão»

No processo C-440/14 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 23 de setembro de 2014,

National Iranian Oil Company, com sede em Teerão (Irão), representada por Me J.-M. Thouvenin, advogado,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e V. Piessevaux, na qualidade de agentes,

recorrido em primeira instância,

Comissão Europeia, representada por A. Aresu, D. Gauci e M. L. Gussetti, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: MK. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen e C. Lycourgos, presidentes de secção, A. Rosas (relator), E. Juhász, J. Malenovský, M. Safjan, M. Berger e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 28 de abril de 2015,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de setembro de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

1 Com o seu recurso, a National Iranian Oil Company (a seguir «NIOC») pede a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 16 de julho de 2014, National Iranian Oil Company/Conselho (T-578/12, EU:T:2014:678, a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual o Tribunal Geral negou provimento ao seu recurso de anulação, por um lado, da Decisão 2012/35/PESC, de 15 de outubro de 2012, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 282, p. 58, a seguir «decisão impugnada»), e, por outro lado, do Regulamento de Execução (UE) n.º 945/2012 do Conselho, de 15 de outubro de 2012, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 267/2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 282, p. 16), a seguir, «regulamento impugnado»), na medida em que lhe dizem respeito.

Antecedentes do litígio

2 Os factos do presente processo foram resumidos pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido da seguinte forma:

«3 Em 9 de junho de 2010, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir 'Conselho de Segurança') aprovou a Resolução 1929 (2010) (a seguir 'Resolução 1929') destinada a ampliar o âmbito das medidas restritivas impostas pelas Resoluções 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008) do Conselho de Segurança e a introduzir medidas restritivas adicionais contra a República Islâmica do Irão.

4 Em 17 de junho de 2010, o Conselho Europeu sublinhou a sua crescente preocupação com o programa nuclear do Irão e congratulou-se com a aprovação da Resolução 1929. Recordando a sua Declaração de 11 de dezembro de 2009, o Conselho Europeu convidou o Conselho da União Europeia a adotar medidas de execução da Resolução 1929, assim como medidas de acompanhamento, com vista a contribuir à resolução, através de negociações, de todas as preocupações que o desenvolvimento, pela República Islâmica do Irão, de tecnologias sensíveis em apoio dos seus programas nucleares e de mísseis continua a suscitar. Estas medidas deviam aplicar-se aos setores do comércio, financeiro e dos transportes iranianos e aos grandes setores da indústria do gás e do petróleo, e fazer novas designações, especialmente do Corpo dos Guardas da Revolução Islâmica.

5 Em 26 de julho de 2010, o Conselho aprovou a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39), cujo anexo II enumera os nomes das pessoas e entidades, diferentes das designadas pelo Conselho de Segurança ou pelo Comité de Sanções criado pela Resolução 1737 (2006) mencionadas no anexo I, cujos bens são congelados. O seu considerando 22 faz referência à Resolução 1929 e menciona que esta resolução salienta a relação que poderá existir entre as receitas que o Irão obtém com o seu setor energético e o financiamento das suas atividades nucleares que comportam um risco de proliferação.

6 Em 23 de janeiro de 2012, o Conselho aprovou a Decisão 2012/35/PESC, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 19, p. 22). Segundo o considerando 13 desta decisão, as restrições à admissão e o congelamento de fundos e recursos económicos deverão aplicar-se a outras pessoas e entidades que prestem apoio ao Governo do Irão, permitindo-lhe desenvolver atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação ou desenvolver vetores de armas nucleares, designadamente, pessoas e entidades que facultem apoio financeiro, logístico ou material ao referido governo.

7 O artigo 1.º, n.º 7, alínea a), ii), da Decisão 2012/35 aditou a seguinte alínea ao n.º 1 do artigo 20.º da Decisão 2010/413, que prevê o congelamento de fundos que estejam na posse de:

> ‘c) Outras pessoas e entidades não abrangidas pelo [a]nexo I que prestem apoio ao Governo do Irão, bem como pessoas e entidades a elas associadas incluídas na lista do [a]nexo II.’

8 Em consequência, no âmbito do Tratado FUE, o Conselho aprovou, em 23 de março de 2012, o Regulamento (UE) n.º 267/2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO L 88, p. 1). Com vista a dar execução ao artigo 1.º, n.º 7, alínea a), ii), da Decisão 2012/35, o artigo 23.º, n.º 2, desse regulamento prevê o congelamento de fundos das pessoas, entidades e organismos cuja lista consta do seu anexo IX, que tenham sido identificados como:

> ‘d Outras pessoas, entidades ou organismos que prestam apoio, designadamente apoio material, logístico ou financeiro, ao Governo do Irão, e pessoas e entidades a eles associados;’.

9 Em 15 de outubro de 2012, o Conselho aprovou a [d]ecisão [impugnada]. Segundo o considerando 16 desta decisão, deverão ser incluídos os nomes de mais pessoas e entidades na lista de nomes de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas que consta do anexo II da Decisão 2010/413, nomeadamente entidades estatais iranianas que exercem atividades no setor do petróleo e do gás visto constituírem uma importante fonte de rendimentos para o Governo do Irão.

10 O artigo 1.º, n.º 8, alínea a), da [d]ecisão [impugnada] alterou o artigo 20.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2010/413, que prevê assim que estão sujeitas a medidas restritivas:

> ‘c) Outras pessoas e entidades não abrangidas pelo [a]nexo I que prestam apoio ao Governo do Irão e entidades que sejam sua propriedade ou se encontrem sob o seu controlo ou pessoas e entidades a elas associadas, constantes da lista do [a]nexo II ’.

11 O artigo 2.º da [d]ecisão [impugnada] incluiu o nome da recorrente na tabela do anexo II da Decisão 2010/413, que contém a lista dos nomes das ‘Pessoas e entidades implicadas em atividades nucleares ou atividades associadas aos mísseis balísticos e [das] pessoas e entidades que prestam apoio ao Governo do Irão’.

12 Na mesma data, o Conselho aprovou o [r]egulamento [impugnado]. O artigo 1.º deste regulamento incluiu o nome da recorrente na tabela do anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, que contém a lista dos nomes das ‘Pessoas e entidades implicadas em atividades relacionadas com mísseis nucleares ou balísticos e [das] pessoas e entidades que apoiam o Governo do Irão’.

13 O nome da recorrente foi incluído nas listas em causa na decisão e no regulamento [impugnados] pelas seguintes razões:

> ‘Entidade pública explorada pelo Estado que fornece recursos financeiros ao Governo do Irão. O Ministro do Petróleo é o [d]iretor do Conselho de Administração da NIOC e o Ministro[-]Adjunto do Petróleo é o [d]iretor executivo da [...] NIOC.’»

3 A estes antecedentes do litígio expostos pelo Tribunal Geral, há que acrescentar a menção dos artigos 45.° e 46.° do Regulamento n.º 267/2012, que têm a seguinte redação:

«*Artigo 45.º*

A Comissão:

a) Procede à alteração do Anexo II com base nas decisões do Conselho de Segurança […] ou do Comité de Sanções, ou com base em informações comunicadas pelos Estados-Membros;

b) Procede à alteração dos Anexos III, IV, V, VI, VII e X com base nas informações comunicadas pelos Estados-Membros.

Artigo 46.º

1. Se o Conselho de Segurança ou o Comité de Sanções designar uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo, o Conselho deve incluir essa pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo no Anexo VIII.

2. Se decidir submeter uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo às medidas referidas no artigo 23.º, n.os 2 e 3, o Conselho deve alterar o Anexo IX em conformidade.

3. O Conselho deve comunicar a sua decisão e a respetiva fundamentação à pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo referido nos n.os 1 ou 2, quer diretamente, se o seu endereço for conhecido, quer através da publicação de um aviso, dando-lhe a oportunidade de apresentar as suas observações.

4. Se forem apresentadas observações ou novos elementos de prova, o Conselho deve reexaminar a sua decisão e informar em conformidade a pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo em causa

5. Se as Nações Unidas decidirem retirar da lista uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo, ou alterar os elementos de identificação de uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo constante da lista, o Conselho deve alterar o Anexo VIII em conformidade.

6. A lista constante do Anexo IX deve ser reapreciada a intervalos regulares e, pelo menos, de 12 em 12 meses.»

4 Os Anexos II a VII do Regulamento n.º 267/2012 contêm listas de bens, tecnologias, equipamentos ou metais visados pelas disposições do regulamento. O Anexo X inclui referências dos sítios da Internet que contêm informações relativas às autoridades competentes, visadas em diversas disposições do referido regulamento, bem como o endereço para as notificações à Comissão.

5 O Anexo VIII do Regulamento n.º 267/2012 contém a lista das pessoas e entidades visadas no artigo 23.º, n.º 1, deste regulamento, ao passo que o Anexo IX do mesmo contém a lista das pessoas e entidades visadas no artigo 23.º, n.º 2, do mesmo regulamento.

6 Em 27 de dezembro de 2012, a NIOC interpôs recurso de anulação da decisão e do regulamento impugnados.

O acórdão recorrido

7 Em apoio dos seus pedidos, a NIOC invocava seis fundamentos. O primeiro era relativo à violação do artigo 296.º TFUE, na medida em que o regulamento impugnado não terá indicado a base jurídica da sua aprovação. O segundo fundamento era relativo à falta de base jurídica do regulamento impugnado. O terceiro fundamento era relativo à ilegalidade do artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 267/2012, assim como do artigo 20.º, n.º 2, alínea c), da Decisão 2010/413, conforme alterada pela decisão impugnada. O quarto fundamento era relativo a erros de direito, a um erro de facto e a um erro de apreciação. O quinto fundamento era relativo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa, do princípio da boa administração e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O sexto fundamento era relativo à violação do princípio da proporcionalidade e do direito de propriedade.

8 O Tribunal Geral negou provimento a todos estes fundamentos e, consequentemente, ao recurso na sua totalidade.

Pedidos das partes

9 A NIOC pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— anular o acórdão recorrido;

— julgar procedentes os pedidos que apresentou no Tribunal Geral; e

— condenar o Conselho nas despesas em ambas as instâncias.

10 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

— negar provimento ao recurso por não fundado no seu todo; e

— condenar a NIOC nas despesas.

11 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso; e

— condenar a NIOC nas despesas.

Quanto ao presente recurso

12 A NIOC apresentou seis fundamentos em apoio do seu recurso.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação do regulamento impugnado

Argumentos das partes

13 Com o seu primeiro fundamento, a NIOC alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao afastar o fundamento relativo à falta de fundamentação do regulamento impugnado, por omissão da menção da sua base legal. A NIOC contesta, a este respeito, o n.º 43 do acórdão recorrido, em que o Tribunal Geral declarou que «[n]a medida em que o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012

atribui expressamente competência ao Conselho para aplicar o artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo regulamento, os vistos do regulamento [impugnado] indicam claramente a base jurídica que habilita o Conselho a adotar medidas restritivas relativamente a uma pessoa ou a uma entidade, como as tomadas relativamente à recorrente».

14 A NIOC sustenta, reportando-se ao artigo 39.º do acórdão Comissão/Conselho (C-370/07, EU:C:2009:590), que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, qualquer ato que vise produzir efeitos jurídicos recebe a sua força vinculativa de uma disposição de direito da União que deve expressamente ser referida como sua base legal e que prescreve a forma jurídica de que o ato se deve revestir. Ora, as expressões «se [o Conselho] decidir» e «deve alterar o Anexo IX em conformidade», constantes do artigo 46.º, n.º 2 do Regulamento n.º 267/2012, de modo algum indicariam a forma jurídica do ato a adotar, pelo que esta disposição não podia constituir a base jurídica do ato que altera o Anexo IX do mesmo regulamento, que contém a lista das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou dos organismos visados no artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, do mesmo regulamento.

15 O Conselho contesta a argumentação da NIOC.

Apreciação do Tribunal de Justiça

16 No seu primeiro fundamento, a NIOC sustenta que o Tribunal Geral, ao afastar o fundamento relativo à falta de fundamentação do regulamento impugnado, cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 43 do acórdão recorrido, que o visto do regulamento impugnado indica claramente a base jurídica da sua aprovação, ao passo que a disposição mencionada como sendo a base jurídica não indica a forma jurídica do ato a adotar.

17 A este respeito, há que sublinhar, desde logo, que, como sublinhou o Tribunal Geral nos n.ºs 42 e 43 do acórdão recorrido, os vistos do regulamento impugnado mencionam expressamente o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento 267/2012 como base jurídica que habilitou o Conselho a tomar as medidas restritivas como as tomadas contra a NIOC.

18 No tocante à forma jurídica do ato a adotar, há que salientar que ela não é necessariamente obrigatória quando a base jurídica é indicada por esse ato. Como sustentou corretamente o Conselho, inúmeras disposições dos Tratados, que são constitutivas de bases jurídicas, não mencionam a forma jurídica dos atos jurídicos que podem ser adotados. Além disso, o artigo 296.º TFUE, que dispõe que, «[q]uando os Tratados não determinem o tipo de ato a adotar, as instituições escolhê-lo-ão caso a caso, no respeito dos processos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade», prevê expressamente a hipótese de as disposições do Tratado FUE não precisar qual a forma dos atos suscetíveis de ser adotados.

19 Destes elementos resulta que, os vistos do regulamento impugnado indicando claramente a base jurídica que habilita o Conselho a tomar as medidas restritivas relativamente a uma pessoa ou entidade, ou seja, o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, não é necessário, contrariamente ao que sustenta a NIOC, que, nessa disposição, seja indicada a forma jurídica dos atos que podem ser adotados pelo Conselho com base nela para que a referência à referida disposição constitua fundamentação suficiente da base jurídica do regulamento impugnado. Daqui resulta que o Tribunal Geral não cometeu um erro a esse respeito.

20 Por consequência, o primeiro fundamento de recurso é improcedente.

Quanto ao segundo a quinto fundamentos, relativos à falta de base jurídica do regulamento impugnado

Argumentos das partes

21 No seu segundo fundamento, a NIOC sustenta essencialmente que o artigo 215.º TFUE é que devia ter sido a base jurídica do regulamento impugnado. Nos seus terceiro a quinto fundamentos, a recorrente sustenta, subsidiariamente, que, no caso de ser declarado que o recurso ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE é possível para basear a adoção de medidas restritivas individuais, não estavam reunidas as condições requeridas por essa disposição para que o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012 pudesse constituir a base jurídica do regulamento impugnado.

22 No seu segundo fundamento, a NIOC contesta os n.ºs 54 e 55 do acórdão recorrido, assim como a conclusão do Tribunal Geral que consta do n.º 56 deste acórdão, segundo a qual o Conselho não estava, neste caso, obrigado a seguir o procedimento previsto no artigo 215.º, n.º 1, TFUE para adotar as medidas individuais de congelamento de fundos, mas que tinha a faculdade de se atribuir as competências para aplicar o artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 267/2012, em conformidade com as disposições do artigo 291.º, n.º 2, TFUE.

23 Na primeira parte deste segundo fundamento, baseando-se no n.º 65 do acórdão Parlamento/Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472), segundo o qual o artigo 215.º, n.º 2, TFUE tem vocação para constituir a base jurídica de medidas restritivas, a NIOC sustenta que esta disposição constitui a única base jurídica possível para a adoção de medidas restritivas individuais, pois indica o procedimento de adoção dos atos que instituem essas medidas. Tratar-se-ia da única base jurídica prevista no título IV da parte V do Tratado FUE, relativa às medidas restritivas. Em contrapartida, o artigo 291.º, n.º 2, TFUE figura na parte VI do referido Tratado, que prevê regras gerais que não têm vocação para derrogar as regras especiais enunciadas no título IV da parte V.

24 Com a segunda parte do referido fundamento, baseando-se no n.º 48 do acórdão Parlamento/Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472), segundo o qual os procedimentos previstos nos artigos 75.° TFUE e 215.° TFUE são incompatíveis, a NIOC sustenta que o mesmo se pode dizer dos procedimentos previstos no artigo 215.º TFUE e no artigo 291.º, n.º 2, TFUE. No tocante a esta última disposição, ela não precisa o procedimento de adoção dos atos, de forma que não poderia ser substituído pelo artigo 215.º TFUE. Em qualquer caso, se estas duas disposições do Tratado FUE fossem consideradas equivalentes, resultariam dois regimes diferentes de adoção das medidas restritivas, o que levaria a uma desigualdade entre as pessoas afetadas por essas medidas, em violação do princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 20.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

25 Na terceira parte do seu segundo fundamento, a NIOC sustenta, em primeiro lugar, que o artigo 291.º, n.º 2, TFUE deve ser interpretado restritivamente, por prever uma exceção à competência de princípio dos Estados-Membros prevista no artigo 291.º, n.º 1, TFUE. Segundo o artigo 291.º, n.º 2, TFUE, os atos da União em causa devem ser necessários para o estabelecimento de condições uniformes de execução de atos juridicamente vinculativos, o que não é aqui o caso, pois o artigo 215.º, n.º 2, TFUE permite adotar medidas de execução. Em segundo lugar, a NIOC contesta a afirmação do Tribunal Geral, constante do n.º 55 do acórdão recorrido, de que o procedimento previsto no artigo 215.º, n.º 1, TFUE pode ser inadequado para a adoção de simples medidas de execução, ao passo que o artigo 291.º, n.º 2, refletiria a vontade dos autores do Tratado FUE de prever um procedimento de execução mais eficaz, adaptado ao tipo de medida a executar e à capacidade de ação de cada instituição. Segundo a NIOC, as apreciações subjetivas a que se entregou o Tribunal Geral a este respeito não podem justificar o recurso ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE.

26 No seu terceiro fundamento, a NIOC critica os n.ºs 74 a 83 do acórdão recorrido e a conclusão do Tribunal Geral, segundo a qual o Conselho justificou devidamente o recurso a este procedimento derrogatório.

27 Na primeira parte deste fundamento a NIOC recorda as duas hipóteses enunciadas no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, segundo as quais «[q]uando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos nos artigos 24.° e 26.° do Tratado [UE], ao Conselho». No caso em apreço, não se pode sustentar que o Regulamento 267/2012 esteja abrangido pelos artigos 24.° TUE e 26.° TUE e, por isso, a Decisão 2012/35 foi tomada com base no artigo 29.º TUE. A NIOC refere-se à segunda destas hipóteses e à necessidade de justificar devidamente a existência de um caso específico. A NIOC contesta, a este respeito, que haja lugar a aplicar a jurisprudência relativa à fundamentação dos atos, recordada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 74 a 76 do acórdão recorrido. A NIOC considera que foi erradamente que o Tribunal Geral concluiu que era «devidamente justificada» uma razão de recorrer ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE, considerada não expressamente declarada no n.º 77 do acórdão, como expressa de maneira «sucinta, mas compreensível», no n.º 80 do referido acórdão, ou também como «suficientemente compreensível» no n.º 80 do referido acórdão.

28 Na segunda parte do seu terceiro fundamento, a NIOC contesta os n.ºs 78 e 79 do acórdão recorrido, em que o Tribunal Geral interpretou o considerando 28 do Regulamento n.º 267/2012 e o artigo 23.º, n.º 2, do mesmo no sentido de que justificam que as medidas restritivas são da competência de execução do Conselho, em conformidade com o artigo 291.º, n.º 2, TFUE. Segundo a recorrente, estas disposições de forma alguma sugerem tal justificação.

29 No seu quarto fundamento, a NIOC sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 86 do acórdão recorrido, que o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012 reserva para o Conselho a competência de execução das disposições do artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, deste regulamento, o que seria suficiente para cumprir a obrigação de fundamentação no tocante à menção da base jurídica desta disposição, que seria constituída pelo artigo 291.º, n.º 2, TFUE. A recorrente sustenta que o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012 não faz referência ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE, nem tampouco a menção do termo «execução». Por conseguinte, esta disposição do regulamento remeteria para uma decisão do Conselho, em aplicação do artigo 215.º, n.º 2, TFUE.

30 No seu quinto fundamento, a NIOC sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, no n.º 87 do acórdão recorrido, ao considerar que o Conselho não violou o seu dever de fundamentação ao omitir a menção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE nos vistos do Regulamento n.º 267/2012.

31 O Conselho contesta a argumentação da NIOC.

32 A Comissão sustenta que o artigo 215.º TFUE constitui a base jurídica apropriada.

Apreciação do Tribunal de Justiça

33 Importa recordar que, segundo o artigo 215.º, n.º 2, TFUE «[q]uando uma decisão, adotada em conformidade com o [c]apítulo 2 do [t]ítulo V do Tratado da União Europeia, o permita, o Conselho pode adotar, de acordo com o processo a que se refere o n.º 1, medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais». O artigo 215.º, n.º 1, TFUE prevê um processo nos termos do qual o Conselho decide por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e da Comissão e informa o Parlamento Europeu da sua decisão.

34 Como salientado pelo Tribunal Geral no n.º 54 do acórdão recorrido, resulta da própria letra do artigo 215.º TFUE que esta disposição não se opõe a que um regulamento aprovado com base neste artigo confira competências de execução à Comissão ou ao Conselho nas condições definidas no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, quando condições uniformes de execução de algumas medidas restritivas previstas nesse regulamento sejam necessárias. Em particular, não resulta do artigo 215.º, n.º 2, TFUE

que as medidas restritivas individuais tomadas contra pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades não estatais devam necessariamente ser adotadas segundo o procedimento previsto no artigo 215.º, n.º 1, TFUE e não o possam ser com base no artigo 291.º, n.º 2, TFUE.

35 Aliás, nenhuma disposição do Tratado FUE prevê que a sua parte VI, relativa às disposições institucionais e financeiras, não seja aplicável em matéria de medidas restritivas. O recurso ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE, nos termos do qual, «[q]uando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão ou, em casos específicos devidamente justificados e nos casos previstos nos artigos 24.° e 26.° do Tratado da União Europeia, ao Conselho», não estava portanto excluído, desde que as condições previstas nessa disposição estivessem cumpridas.

36 No tocante à referida disposição, há ainda que acrescentar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a noção de «execução» compreende ao mesmo tempo a elaboração de normas de aplicação e a aplicação de normas a casos particulares por meio de atos de alcance individual (acórdão Comissão/Conselho, 16/88, EU:C:1989:397, n.º 11).

37 À luz destas indicações, cumpre salientar que, no caso em apreço, o Regulamento n.º 267/2012, cujo artigo 46.º, n.º 2, serviu de fundamento à aprovação do regulamento impugnado, foi aprovado para implementar, no quadro do Tratado FUE, a Decisão 2012/35, que altera a Decisão 2010/413, relativa a medidas restritivas aplicadas a pessoas ou entidades identificadas nos anexos I e II desta decisão.

38 Este Regulamento n.º 267/2012, que é um ato juridicamente vinculativo, no sentido do artigo 291.º, n.º 2, TFUE, enuncia os critérios gerais que devem presidir à inclusão de pessoas ou entidades numa das listas constantes dos Anexos VIII e IX do referido regulamento, as pessoas ou entidades que devem ser objeto das medidas restritivas, tendo em conta as alterações introduzidas pela Decisão 2012/35 aos critérios gerais de inclusão que constam da Decisão 2010/413, que consistiram, em particular, em acrescentar o critério relativo à prestação de apoio ao Governo do Irão.

39 Neste contexto, devido à inclusão da NIOC, pela decisão impugnada, na lista do anexo II da Decisão 2010/413, o regulamento impugnado procedeu, no quadro do Tratado FUE, à inclusão desta entidade na lista constante do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, ficando esclarecido, como referiu corretamente o Tribunal Geral no n.º 132 do acórdão recorrido, não tendo a NIOC criticado este número no seu recurso, que esta inclusão podia já ter fundamento no critério acima referido relativo à prestação de apoio ao Governo do Irão, independentemente da alteração ulterior dos critérios gerais de inclusão constantes do Regulamento n.º 267/2012, na sequência da alteração introduzida aos critérios gerais mencionados na Decisão 2010/413.

40 Ao proceder desse modo, o regulamento impugnado fez, relativamente à NIOC, uma aplicação particular do critério geral de inclusão relativo à prestação de apoio ao Governo do Irão e pretendeu garantir, no quadro do Tratado FUE, que a sujeição da NIOC às medidas restritivas ditadas pela situação no Irão sejam executadas de maneira uniforme em toda a União Europeia.

41 Assim, foi com razão que o Tribunal Geral, no n.º 56 do acórdão recorrido, considerou que o recurso a uma competência de execução baseada no artigo 291.º, n.º 2, TFUE era possível no caso concreto.

42 Donde resulta que improcedem a primeira e terceira partes do segundo fundamento de recurso.

43 No que se refere aos outros argumentos da NIOC desenvolvidos no quadro da segunda parte do segundo fundamento, há que constatar, por um lado, que o n.º 48 do acórdão Parlamento/Conselho (C-130/10, EU:C:2012:472) não é pertinente no caso em apreço, uma vez que o referido acórdão diz respeito ao campo de aplicação dos artigos 75.° TFUE e 215.° TFUE, e não, como no caso em apreço, o dos artigos 215.° TFUE e 291.°, n.º 2, TFUE.

44 Por outro lado, quanto à alegada violação do princípio da igualdade de tratamento resultante da diferença de regimes das medidas restritivas consoante a pessoa seja designada por uma disposição baseada no artigo 215.º, n.º 2, TFUE ou através da aprovação de um regulamento de execução baseado no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, importa salientar que, tendo em conta a sua incidência negativa relevante sobre as liberdades e os direitos fundamentais da pessoa ou da entidade em causa (v., neste sentido, acórdãos Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 358, e Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 132), qualquer inclusão numa lista de pessoas ou entidades visadas pelas medidas restritivas, quer seja baseada no artigo 215.º TFUE ou no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, abre a essa pessoa ou a essa entidade, na medida em que se aparenta a uma decisão individual a respeito dessa pessoa, o acesso ao juiz da União, em conformidade com o artigo 263.º, quarto parágrafo TFUE (v., neste sentido, acórdão Gbagbo e o./Conselho, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 57), para efeitos, designadamente, de verificar a conformidade dessa decisão individual com os critérios gerais de inclusão enunciados no ato de base.

45 A diferença que existe entre o procedimento do artigo 215.º TFUE e o do artigo 291.º, n.º 2, TFUE corresponde à intenção de estabelecer uma distinção, com base em critérios objetivos, entre o ato de base e um ato de execução no domínio das medidas restritivas. Neste contexto, a exigência prevista no artigo 215.º, n.º 1, TFUE, relativa a uma proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, constitui uma condição inerente ao procedimento previsto nessa disposição e não uma garantia processual que deva ser reconhecida, de forma geral, a toda e qualquer pessoa ou entidade objeto de inclusão numa lista de medidas restritivas independentemente do fundamento. Por conseguinte, o facto de, no quadro do exercício de uma competência de execução baseada no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, a adoção de medidas restritivas, contrariamente ao que acontece no quadro do procedimento previsto no artigo 215.º, n.º 1, TFUE, não ser condicionada à apresentação de uma tal proposta conjunta não pode ser visto como uma violação do princípio da igualdade de tratamento em matéria de inscrições na lista.

46 Daqui resulta que improcede a segunda parte do segundo fundamento. Este fundamento deve, portanto, ser considerado improcedente no seu todo.

47 Há que examinar agora, em resposta ao terceiro a quinto fundamentos, se a aprovação do regulamento impugnado releva de uma das categorias para as quais o Conselho pode atribuir a si próprio uma competência de execução de um ato juridicamente vinculativo, nos termos do artigo 291.º, n.º 2, TFUE.

48 Como resulta do n.º 59 do acórdão recorrido, o Conselho, para justificar a competência de execução que atribuiu a si próprio no artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, apenas invocou o facto de o presente caso ser um «caso específico devidamente justificado» e não evocou a existência de um caso previsto nos artigos 24.º TUE e 26.º TUE.

49 No tocante à hipótese, referida no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, de a competência de execução que o Conselho pode atribuir a si próprio «em casos específicos devidamente justificados», compete recordar que o Tribunal de Justiça interpretou o artigo 145.º, terceiro travessão, do Tratado CEE, que corresponde ao artigo 291.º, n.º 2, TFUE, no sentido de que o Conselho deve fundamentar a decisão pela qual atribui a si próprio competências de execução de forma circunstanciada (acórdão Comissão/Conselho, 16/88, EU:C:1989:397, n.º 10).

50 O artigo 202.º, terceiro travessão, CE, que sucedeu ao artigo 145.º, terceiro travessão, do Tratado CE, foi igualmente interpretado pelos acórdãos Comissão/Conselho (C-257/01, EU:C:2005:25, n.º 51), e Parlamento/Conselho (C-133/06, EU:C:2008:257, n.º 47), nos quais o Tribunal de Justiça precisou que o Conselho está obrigado a justificar devidamente, em função da natureza e do conteúdo do ato de

base a adotar, uma exceção à regra segundo a qual, no sistema do referido Tratado, quando há que tomar, ao nível comunitário, medidas de execução de um ato de base, é à Comissão que compete, em princípio, exercer esta competência.

51 No caso em apreço há que constatar que, através do artigo 45.º do Regulamento n.º 267/2012, o Conselho conferiu largos poderes à Comissão, nomeadamente sobre a alteração dos Anexos II a VII deste regulamento, que contêm as listas de bens, tecnologias, equipamentos, equipamentos ou metais visados pelas disposições do referido regulamento. Em contrapartida, no artigo 46.º do Regulamento n.º 267/2012, o Conselho atribuiu a si próprio competência para alterar os Anexos VIII e IX do referido regulamento, ou seja, as listas das pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos incluídos, no que se refere ao Anexo VIII, na sequência da designação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e, no tocante ao Anexo IX, devido a uma medida restritiva adotada autonomamente pela União.

52 Resulta da comparação entre estas medidas que o Conselho atribuiu a si próprio competência para adotar as mais sensíveis dentre elas, a saber, a integração, no regulamento aprovado com base no Tratado FUE, das designações decididas pelo Conselho de Segurança e a aplicação das medidas referidas no artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que têm uma incidência particularmente grande nas pessoas singulares e coletivas, entidades ou organismos em causa.

53 Com efeito, como já referido no n.º 44 deste acórdão, apesar do seu objetivo, ou seja, pressionar a República Islâmica do Irão para pôr fim às suas atividades nucleares que têm risco de proliferação e também ao fabrico de vetores de armas nucleares, estas designações, por implicarem o congelamento dos fundos de pessoas e entidades, têm um efeito negativo relevante nas liberdades e direitos fundamentais dessas pessoas decorrente, por um lado, no que se refere às pessoas, da perturbação considerável da sua vida profissional e familiar em virtude das restrições ao uso do seu direito de propriedade e, por outro lado, no que se refere às entidades, das perturbações das suas atividades, designadamente das económicas (v., neste sentido, acórdãos Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 358, e Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 132).

54 Esta atribuição da competência de execução ao Conselho pode igualmente ser justificada pelo facto de ser o Conselho que adota as decisões tomadas no âmbito da política externa e de segurança comum que incluem as pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos na lista de pessoas e entidades que devem ser objeto da medida de congelamento de fundos. Ora, estas decisões só podem ser executadas na União, designadamente pelas instituições de crédito nela estabelecidos, se forem seguidas de um regulamento aprovado no quadro do Tratado FUE.

55 Por outro lado, se os motivos da inclusão de uma pessoa forem alterados na decisão tomada no âmbito da política externa e de segurança comum, para ter em conta as observações e elementos de prova eventualmente apresentados ao Conselho por essa pessoa, essa alteração deve igualmente ser feita no regulamento aprovado no quadro do Tratado FUE, o que, ao não acontecer, pode levar a que a manutenção da fundamentação não alterada no momento em que é feita a reapreciação da inclusão permita contestar a legalidade do regulamento.

56 Assim, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 69 do acórdão recorrido, que o Conselho podia legitimamente atribuir a si próprio competência para executar o artigo 23.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 267/2012, para assegurar a coerência dos procedimentos de adoção das medidas de congelamento de fundos e dos pedidos da autoridade competente no quadro, respetivamente, da Decisão 2010/413 e do Regulamento n.º 267/2012, quer na inclusão inicial do nome de uma pessoa ou de uma entidade nas listas em causas quer na reapreciação, pela instituição competente, dessa inclusão, tendo em conta especialmente as observações e os elementos de prova eventualmente fornecidos pelo interessado.

57 A coordenação da adoção das decisões no âmbito da política externa e de segurança comum e das medidas tomadas com base no Tratado FUE é tanto mais necessária quanto a adoção de medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos deve ser feita num prazo curto, quer para cumprir uma resolução do Conselho de Segurança quer para garantir o mais rapidamente possível o efeito desejado pelas novas inclusões autónomas decididas no âmbito da política externa e de segurança comum. A este respeito, convém salientar que a decisão tomada no âmbito da política externa e de segurança comum e o regulamento de execução impugnado que designam a NIOC foram aprovados no mesmo dia, em conformidade com a prática do Conselho.

58 Esta necessidade de coerência, coordenação e rapidez na aprovação dos atos exigidos justificam que as medidas de inclusão adotadas com base no Tratado FUE concomitantemente com as medidas de inclusão adotadas no âmbito da política externa e de segurança comum sejam consideradas casos específicos, no sentido do artigo 291.º, n.º 2, TFUE. Assim é que, como salientou o Tribunal Geral no n.º 72 do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça rejeitou, no acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 109), um fundamento baseado na incompetência do Conselho para adotar medidas de congelamento de fundos da Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran, como as previstas na Decisão 2010/413, com base no artigo 29.º TUE, através de um regulamento de execução baseado no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, salientando, em substância, que esta disposição do Tratado FUE atribui ao Conselho competência para tomar as medidas impugnadas.

59 Daqui decorre que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao concluir, no n.º 73 do acórdão recorrido, que o Conselho podia razoavelmente considerar que as medidas de congelamento de fundos em causa tinham um caráter específico que lhe permitia atribuir a si próprio competência de execução no artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012.

60 No tocante à condição relativa à justificação da atribuição da competência de execução ao Conselho, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao remeter, nos n.ºs 74 a 76 do acórdão recorrido, para a jurisprudência relativa à obrigação de fundamentação prevista no artigo 296.º TFUE. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que o Conselho está obrigado a justificar devidamente, em função da natureza e do conteúdo do ato de base a adotar ou a alterar, uma exceção à regra segundo a qual é à Comissão que compete, em princípio, exercer esta competência (acórdãos Parlamento/Conselho, C-133/06, EU:C:2008:257, n.º 47, e Parlamento e Comissão/Conselho, C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.º 53).

61 A este respeito há que constatar que as decisões e os regulamentos relativos a medidas restritivas referentes à República Islâmica do Irão constituem uma sucessão de atos alterados frequentemente e substituídos regularmente a fim de melhorar a sua clareza e leitura. No entanto, algumas disposições são semelhantes em todas essas decisões e regulamentos.

62 Como salientado pelo advogado-geral no n.º 83 e seguintes das suas conclusões, a atribuição da competência de execução ao Conselho existia já no artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 103, p. 1), e no artigo 36.º, n.º 2, 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 (JO L 281, p. 1). Estas duas disposições eram fundamentadas, respetivamente, pelo considerando 6 do Regulamento n.º 423/2007 e pelo considerando 15 do Regulamento n.º 961/2010. Este último enuncia que «[a] competência para alterar a lista constante dos Anexos VII e VIII do presente regulamento deverá ser exercida pelo Conselho, tendo em consideração o perigo específico que o Irão representa para a paz e a segurança internacionais, patente na crescente preocupação expressa pelo Conselho Europeu, em 17 de junho de 2010, relativamente ao programa nuclear desse país, e a fim de assegurar a coerência com o procedimento de alteração e revisão dos [a]nexos I e II da Decisão 2010/413/PESC».

63 Resulta destes elementos que a atribuição da competência de execução ao Conselho era justificada, nos regulamentos que precederam o Regulamento n.º 267/2012, pela coerência exigida entre as designações feitas no âmbito da política externa e de segurança comum e as feitas com base no Tratado FUE.

64 No presente caso, e tendo em conta a presença da cláusula que atribui a competência de execução e a sua justificação nos regulamentos anteriores ao Regulamento n.º 267/2012, a existência desta competência do Conselho podia ser conhecida como fazendo parte do contexto no qual o ato em causa foi aprovado e considerada devidamente justificada, na aceção do artigo 291.º, n.º 2, TFUE. Por conseguinte, a primeira parte do terceiro fundamento é improcedente.

65 Uma vez que esta justificação conforta a fundamentação do Tribunal Geral constante dos n.ºs 78 e 79 do acórdão recorrido, há que constatar que a segunda parte do terceiro fundamento de recurso também não é procedente.

66 No tocante à falta de indicação do artigo 291.º, n.º 2, TFUE para justificar a atribuição de competência constante do 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, há que recordar que a omissão da referência a uma disposição precisa do Tratado FUE não pode constituir um vício material quando a base jurídica do ato pode ser determinada mediante o recurso a outros elementos do mesmo ato (acórdão Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 56). Ora, como considerou acertadamente o Tribunal Geral nos n.ºs 85 e 86 do acórdão recorrido, muito embora o artigo 291.º, n.º 2, TFUE não seja mencionado como base jurídica da atribuição da competência de execução enunciada no artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, as disposições deste regulamento permitem, todavia, compreender que o Conselho atribuiu a si próprio essa competência em conformidade com as condições enunciadas no artigo 291.º, n.º 2, TFUE. Daqui resulta que o quarto e quinto fundamentos não são procedentes.

67 Resulta destes elementos no seu conjunto que o segundo a quinto fundamentos devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao sexto fundamento, relativo à ilegalidade do critério jurídico da prestação de apoio ao Governo do Irão

Argumentos das partes

68 No sexto fundamento, a NIOC contesta os n.ºs 109 e seguintes do acórdão recorrido. Nestes números, o Tribunal Geral rejeitou a exceção de ilegalidade do critério jurídico relativo à prestação de apoio ao Governo do Irão, previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea c), da Decisão, conforme alterada pela Decisão 2012/635, assim como no artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «critério controvertido»), em que se baseou a inclusão da NIOC nas listas em causa. A NIOC sustentou que este critério, porque se refere a «outras pessoas, entidades ou organismos que prestam apoio, designadamente apoio material, logístico ou financeiro, ao Governo do Irão, e pessoas e entidades a eles associados», é contrário aos valores da liberdade e do estado de direito consagrados no artigo 2.º TUE, com os quais as decisões adotadas no âmbito da política externa e de segurança comum se devem conformar nos termos dos artigos 21.º TUE e 23.º TUE. O critério controvertido confere ao Conselho um poder exorbitante e incondicional que permite sancionar pessoas e entidades que prestam apoio, designadamente financeiro, ao Governo do Irão, mesmo que não estejam implicadas no programa nuclear em causa. Entre essas pessoas pode contar-se um contribuinte ou funcionário iraniano ou um advogado de um Estado-Membro da União que defenda determinadas entidades públicas iranianas no Tribunal Geral.

69 Este fundamento tem três partes.

70 Na primeira parte do referido fundamento, a NIOC sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, no n.º 115 do acórdão recorrido, que o poder de apreciação conferido ao Conselho pelo critério controvertido não é arbitrário nem discricionário e, no n.º 123 do acórdão, que «o critério controvertido limita o poder de apreciação do Conselho, instituindo critérios objetivos, e garante o grau de previsibilidade exigido pelo direito da União».

71 A NIOC alega que o Tribunal Geral interpretou de maneira errada o critério controvertido ao declarar, no n.º 119 do acórdão recorrido, que este critério «não visa toda e qualquer forma de apoio ao Governo do Irão, mas apenas as formas de apoio que, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, contribuem para o desenvolvimento das atividades nucleares iranianas». Segundo a recorrente, a precisão relativa à «importância quantitativa ou qualitativa» não constava do Regulamento n.º 267/2012 e constitui uma «reescrita» do mesmo pelo Tribunal Geral para lhe permitir concluir pela conformidade do referido critério com os requisitos de previsibilidade, clareza e falta de ambiguidade.

72 A NIOC sustenta igualmente que, nos n.ºs 118 e 120 do acórdão recorrido, o Tribunal «omitiu» o termo «designadamente», sendo que este termo significa claramente que a enumeração dos tipos de apoio mencionados no texto, a saber, o apoio financeiro, logístico ou material, tem apenas um caráter puramente exemplificativo.

73 A NIOC concluiu que a interpretação do critério controvertido levada a cabo pelo Tribunal Geral é errada e que este critério não corresponde às condições de previsibilidade, clareza suficiente e precisão exigidas pelo direito da União, pois não permite determinar as pessoas passíveis de ser objeto de uma medida restritiva.

74 Na segunda parte do sexto fundamento de recurso, a NIOC sustenta que, ao «reescrever» o critério controvertido, o Tribunal Geral violou os direitos da defesa, uma vez que não pôde alegar que a medida restritiva que lhe foi aplicada não era conforme com o referido critério na versão «reescrita», que não era do seu conhecimento nem do conhecimento do Conselho.

75 Com a terceira parte deste fundamento, a NIOC sustenta que os n.ºs 119 e 140 do acórdão recorrido estão em contradição. No n.º 119, o Tribunal Geral considera que o critério controvertido se refere «a formas de apoio que, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, contribuem para o desenvolvimento das atividades nucleares iranianas», ao passo que no n.º 140, esse critério se refere «a todo e qualquer apoio que, embora não tendo qualquer ligação direta ou indireta com o desenvolvimento da proliferação nuclear, seja suscetível, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, de favorecer esse desenvolvimento, fornecendo ao Governo do Irão recursos ou facilidades de ordem material, financeira ou logística que lhe permitam desenvolver atividades de proliferação nuclear». Ora, segundo a recorrente, um apoio desprovido de ligação, ainda que indireta, com o desenvolvimento da proliferação nuclear não pode, ao mesmo tempo, favorecer esse desenvolvimento. A incoerência entre os n.ºs 119 e 140 do acórdão recorrido constitui um vício de fundamentação deste acórdão.

76 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta os argumentos da NIOC.

Apreciação do Tribunal de Justiça

77 A título liminar, há que recordar que, como declarou o Tribunal de Justiça, há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, pela sua parte, opções de natureza política, económica e social, em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Daí infere que só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, em relação ao

objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (acórdãos Sison/Conselho, C-266/05 P, EU:C:2007:75, n.º 33, e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120).

78 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um regulamento que aplica medidas restritivas deve ser interpretado não apenas à luz da decisão adotada no âmbito da política externa e de segurança comum, referida no artigo 215.º, n.º 2, TFUE, mas igualmente no contexto histórico em que se inscrevem as disposições da União em que esse regulamento se insere (v., neste sentido, acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 75, e despacho Georgias e o./Conselho e Comissão, C-545/14 P, EU:C:2015:791, n.º 33). O mesmo se pode dizer de uma decisão no âmbito da política externa e de segurança comum, que deve ser interpretada tendo em consideração o contexto em que se insere.

79 O Tribunal Geral salientou, por isso, com razão, no n.º 118 do acórdão recorrido, que o critério controvertido se inscreve num quadro jurídico claramente delimitado pelos objetivos prosseguidos pela regulamentação das medidas restritivas tomadas contra a República Islâmica do Irão e que, em especial, o considerando 13 da Decisão 2012/35, que inseriu pela primeira vez este critério no artigo 20.º, n.º 1, da Decisão 2010/413, precisa expressamente que o congelamento de fundos deve ser aplicado relativamente a pessoas ou entidades «que prestem apoio ao Governo do Irão, permitindo-lhe desenvolver atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação ou desenvolver vetores de armas nucleares, designadamente, pessoas e entidades que facultem um apoio financeiro, logístico ou material ao Governo do Irão». O Tribunal Geral também constatou corretamente que o artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 267/2012 enuncia igualmente que esse apoio pode ser «material, logístico ou financeiro».

80 O Tribunal Geral conclui, nos n.ºs 119 e 120 do acórdão recorrido, que o objetivo visado pela alteração do critério controvertido consistira em alargar o critério de designação, a fim de abranger as atividades da pessoa ou da entidade em causa que, embora não tendo, enquanto tal, uma ligação direta ou indireta com a proliferação nuclear, a podem favorecer, fornecendo ao Governo do Irão recursos ou facilidades de ordem material, financeira ou logística que lhe permitem prosseguir as atividades de proliferação.

81 Esta interpretação encontra apoio na evolução da regulamentação, examinada à luz da documentação do Conselho. Importa recordar que no décimo sétimo considerando da Resolução 1929, o Conselho de Segurança salientou o «nexo potencial entre as receitas que o Irão obtém do seu setor energético e o financiamento das suas atividades nucleares que têm risco de proliferação», sendo esse nexo mencionado no n.º 5 do acórdão recorrido. É para ter em conta este elemento que o Conselho Europeu, na declaração anexa às suas conclusões de 17 de junho de 2010, convidou o Conselho dos Negócios Estrangeiros a adotar medidas na sua próxima sessão, para aplicar as medidas previstas na Resolução 1929, tendo esse convite conduzido à adoção de medidas, designadamente, relativas à indústria petrolífera quer na Decisão 2010/413 quer no Regulamento n.º 961/2010.

82 Tendo-se essas medidas revelado insuficientes para parar ou travar o programa nuclear implementado pela República Islâmica do Irão, o Conselho Europeu decidiu, nas suas conclusões de 9 de dezembro de 2011, alargar o âmbito de aplicação das medidas restritivas tomadas pela União, como sublinha o considerando 6 da Decisão 2012/35. No n.º 3 das suas Conclusões sobre o Irão, de 23 de janeiro de 2012, o Conselho insistiu no facto de as medidas restritivas adotadas no mesmo dia visarem atingir o financiamento do programa nuclear iraniano pelo Governo do Irão e não visarem o povo iraniano.

83 Foi este objetivo que o Tribunal Geral teve em conta ao constatar, no n.º 119 do acórdão recorrido, que o critério controvertido visa as formas de apoio ao Governo do Irão que, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, contribuem para a prossecução das atividades nucleares iranianas. Ao

fazê-lo, o Tribunal Geral de modo algum «reescreveu» o referido critério, mas deu-lhe uma interpretação à luz dos objetivos prosseguidos pelo Conselho, tal como resultam da evolução das regulamentações internacional e da União relativas à República Islâmica do Irão.

84 Há, outrossim, que constatar que, contrariamente ao que sustenta a NIOC, o Tribunal Geral não desvirtuou o critério controvertido ao omitir o termo «designadamente» no enunciado deste critério, nos n.os 118 e 120 do acórdão recorrido. Com efeito, como salientou o Conselho, o Tribunal Geral utilizou, nesse n.º 118, a locução «en particulier», constante do considerando 13 da Decisão 2012/35 e que é o equivalente do termo «designadamente». Aliás, na última frase daquele n.º 118, o Tribunal referiu que o apoio em questão «pode» ser material, logístico ou financeiro, o que implica que outras formas de apoio também podem ser abrangidas pelo critério controvertido.

85 Da mesma forma, contrariamente ao que sustenta a NIOC na terceira parte do sexto fundamento de recurso, o Tribunal Geral não incorreu em contradição ao explicar, no n.º 119 do acórdão recorrido, que o critério controvertido visa «as formas de apoio que, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, contribuem para a prossecução das atividades nucleares iranianas», ao passo que sublinhou, no n.º 140 do acórdão, que esse critério visa «qualquer apoio que, mesmo não tendo qualquer ligação direta ou indireta com o desenvolvimento da proliferação nuclear, seja suscetível, pela sua importância quantitativa ou qualitativa, de favorecer esse desenvolvimento, fornecendo ao Governo do Irão recursos ou facilidades de ordem material, financeira ou logística que lhe permitam desenvolver atividades de proliferação nuclear».

86 Com efeito, no n.º 119 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral procedeu à interpretação do critério introduzido pela Decisão 2012/35 e pelo Regulamento n.º 267/2012. Em contrapartida, no n.º 140 do acórdão, explicou como a introdução do critério controvertido introduziu um nexo entre a prestação de apoio ao Governo do Irão e a prossecução das atividades de proliferação nuclear. Desta forma, este n.º 140 não padece de falta de clareza que obstaria à sua fácil compreensão, tendo em conta o contexto em que se insere.

87 Resulta de quanto precede que a NIOC não demonstrou, com o seu sexto fundamento, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na sua interpretação do critério controvertido na resposta ao terceiro fundamento de recurso que lhe tinha sido submetido, relativo à ilegalidade do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), da Decisão 2010/413 e do artigo 23.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 267/2012. O sexto fundamento de recurso deve, por isso, ser rejeitado por falta de fundamento.

88 Tendo todos os fundamentos sido julgados improcedentes, há que negar provimento ao presente recurso.

Quanto às despesas

89 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso da decisão do Tribunal Geral for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas.

90 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do mesmo regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

91 Tendo o Conselho pedido a condenação da NIOC e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho.

92 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) O recurso é julgado improcedente.

2) A National Iranian Oil Company é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Assinaturas