Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 12 de novembro de 2014[1]

Processo C-585/13 P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas tomadas contra o Irão — Lista das pessoas e das entidades às quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Inclusão do nome do recorrente — Critérios de designação — Proibição de contornar as medidas restritivas — Condições de licitude de operações financeiras que envolvam bancos iranianos designados — Liberação de fundos — Procedimentos de autorização prévia — Autorizações concedidas pela autoridade nacional competente — Procedimento designado 'da terceira via' — Aprovação generalizada»

Índice

I — Antecedentes do litígio e acórdão recorrido 3

II — Processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes 5

III — Apreciação jurídica 6

A — Quanto ao primeiro fundamento e à primeira parte do segundo fundamento, relativos a um erro de direito, na medida em que o Tribunal Geral considerou, de forma errada, que o recorrente admitiu ter efetuado as operações invocadas pelo Conselho nos fundamentos dos atos recorridos 6

1. Argumentos do recorrente 6

2. Apreciação 7

B — Quanto à segunda parte do segundo fundamento, relativa a um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral considerou, erradamente, que o EIH preenchia os critérios de designação 8

1. Argumentos do recorrente 8

1 — Língua original: francês.

a) Quanto às operações alegadamente excluídas do âmbito das medidas restritivas .. 9

b) Quanto às operações alegadamente autorizadas 9

c) Quanto às operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via ... 9

2. Apreciação 12

a) Quanto às operações alegadamente excluídas do âmbito das medidas restritivas .. 12

b) Quanto às operações alegadamente autorizadas 13

c) Quanto às operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via ... 14

i) Quanto à licitude das aprovações generalizadas 14

ii) Quanto ao artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 16

iii) Quanto ao procedimento da terceira via e à proibição de contornar medidas restritivas 18

C — Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro de direito na interpretação e na aplicação dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica 19

1. Argumentos do recorrente..... 19

2. Apreciação 20

D — Quanto ao quarto fundamento, relativo a um erro de direito na interpretação do artigo 32, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 e do princípio da proporcionalidade 22

1. Argumentos do recorrente..... 22

2. Apreciação 23

IV — Quanto às despesas 25

V — Conclusão 25

1. O presente recurso, interposto pelo Europäisch-Iranische Handelsbank AG (a seguir «EIH» ou «recorrente»), visa a anulação do acórdão Europäisch-Iranische Handelsbank AG/Conselho [2] (a seguir «acórdão recorrido») do Tribunal Geral da União Europeia, no qual este negou parcialmente provimento ao recurso de anulação do recorrente contra determinados atos que procederam à inscrição e à manutenção do seu nome nas listas das pessoas, das entidades e dos organismos (a seguir das «pessoas e das entidades») cujos bens devem ser congelados no contexto da luta contra a proliferação nuclear no Irão.

2 — T-434/11, EU:T:2013:405.

2. O Conselho da União Europeia fundamentou a sua decisão de congelar os fundos do recorrente no facto de esta ter efetuado uma série de transações financeiras que envolveram entidades designadas, ou seja, que já foram objeto de medidas restritivas, não obstante o facto de os seus fundos deverem estar congelados. A questão jurídica mais importante suscitada pelo presente recurso é a de saber se a aprovação ou as autorizações alegadamente dadas à EIH pelo Bundesbank — autoridade nacional competente, nos termos da legislação da União Europeia, para autorizar a liberação de fundos das entidades designadas ou operações financeiras provenientes de, ou com destino a, pessoas e entidades iranianas designadas — eram suficientes para evitar que a entidade que efetivamente realizou as referidas operações fosse inscrita nas listas e, portanto, para impedir que o Conselho decidisse o congelamento dos fundos do recorrente.

I – Antecedentes do litígio e acórdão recorrido

3. Resulta dos n.os 1 e seguintes do acórdão recorrido que o recorrente é um banco alemão especializado em serviços e atividades relacionadas com o Irão ou no Irão.

4. O processo no Tribunal Geral insere-se no contexto da aplicação de medidas restritivas instauradas com o objetivo de pressionar o Irão a pôr fim às atividades nucleares sensíveis do ponto de vista da proliferação e ao desenvolvimento de sistemas de lançamento de armas nucleares (a seguir «proliferação nuclear»).

5. A Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC[3], por um lado, e o 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[4], por outro lado, constituem, neste processo, as medidas-quadro que instituem o princípio do congelamento de fundos e de recursos económicos das pessoas e das entidades cujos nomes constam das listas previstas no anexo II da Decisão 2010/413 e no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, e que definem as condições de inscrição e de manutenção nessas listas.

6. Em 23 de maio de 2011, o Conselho adotou a Decisão 2011/299/PESC, que altera a Decisão 2010/413[5], bem como o Regulamento de Execução (UE) n.º 503/2011, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 961/2010[6] (a seguir, conjuntamente, «atos de 23 de maio de 2011»).

7. Através deste dois atos, o Conselho procedeu à inscrição, pela primeira vez, do nome do recorrente nas listas do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, apresentando a seguinte fundamentação: «[a] EIH desempenhou um papel fundamental, ajudando uma série de bancos iranianos com opções alternativas para concluir transações que foram interrompidas devido às sanções da [União] impostas ao Irão. Constatou-se que o EIH tem atuado como consultora e intermediária em transações com entidades iranianas designadas. Por exemplo, o EIH congelou as contas do Banco Saderat Iran e do Banco Mellat designados pela [União], sediados no EIH Hamburgo [(Alemanha)], no início de agosto de 2010. Logo a seguir, o EIH retomou as operações em euros com estes bancos utilizando para o efeito contas do EIH com um banco iraniano não designado. Em agosto de 2010, o EIH criou um sistema destinado a permitir pagamentos de rotina ao Banco Saderat London e ao Future Bank Bahrain, por forma a evitar as sanções da [União]. A partir de outubro de 2010, o EIH continuou a servir de canal para os pagamentos por parte de bancos iranianos objeto de sanções, nomeadamente o Banco Mellat e o Banco Saderat. Estes bancos devem

3 — JO L 195, p. 39.
4 — JO L 281, p. 1
5 — JO L 136, p. 65.
6 — JO L 136, p. 26.

canalizar os seus pagamentos para o EIH através do Banco da Indústria e das Minas do Irão. Em 2009, o EIH foi utilizada pelo Post Bank num esquema de evasão às sanções que envolveu o tratamento de transações em nome do Banco Sepah designado pela ONU. O Banco Mellat designado pela [União] é um dos bancos que controlam o EIH».

8. Na sequência desta primeira inscrição, o recorrente dirigiu, entre os meses de maio e julho de 2011, vários pedidos de informação e de comunicação de documentos ao Conselho, bem como um pedido de audição e de reapreciação da decisão de inscrição. Deu igualmente conhecimento ao Conselho das suas observações. Em resposta a estes pedidos, o Conselho indicou ao recorrente que os fundamentos da sua inscrição decorriam de uma proposta de um Estado-Membro e que o Conselho não dispunha de qualquer informação complementar. Além disso, enviou-lhe uma cópia da proposta de inscrição.

9. A inscrição do recorrente nas listas foi mantida pelo Conselho na sua Decisão 2011/783/PESC, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413/PESC[7], bem como no Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011, da mesma data, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 961/2010.[8] Em 5 de dezembro de 2011, o Conselho endereçou então uma carta à recorrente, à qual anexou uma cópia da referida decisão e do referido regulamento de execução, informando-o de que, na sequência da reapreciação das listas iniciais e após ter tomado em consideração as observações do recorrente expressas nas trocas de correspondência realizadas entre os meses de maio e julho de 2011, o seu nome era mantido nas listas por ter prestado serviços financeiros proibidos a entidades designadas — facto que constituía, segundo o Conselho, um apoio às atividades nucleares do Irão sensíveis do ponto de vista da proliferação. Na sequência da receção desta carta, o recorrente reiterou o seu pedido de audição, manteve as suas observações e requereu novamente uma reapreciação da inscrição.

10. Resulta das várias cartas enviadas pelo EIH ao Conselho[9] que, no que respeita a todas as operações relacionadas com bancos iranianos designados, atuou sempre com autorização ou aprovação e sob a supervisão do Bundesbank. Além disso, o EIH apresentou ao Conselho os pormenores do procedimento designado por «terceira via», de acordo com o qual o EIH informava ter efetuado operações relativas às anteriores atividades dos bancos iranianos designados. Este procedimento consiste «na possibilidade de uma entidade designada regularizar uma dívida, nascida de uma obrigação anterior à sua designação, perante um credor estabelecido no território da União, transferindo bens para este, por intermédio de uma entidade não designada»[10].

11. Por petição apresentada na Secretaria em 3 de agosto de 2011, e após ter adaptado, por duas vezes, os seus pedidos[11], o recorrente interpôs um recurso de anulação, pedindo que o Tribunal Geral se dignasse anular, com efeitos imediatos, os atos de 23 de maio de 2011, a Decisão 2011/783, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e o Regulamento n.º 267/2012, na parte em que lhe diziam respeito, declarar inaplicáveis os artigos 20.°, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, 16.°, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 e 23.°, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012[12] e condenar o Conselho nas despesas.

7 — JO L 319, p. 71.

8 — JO L 319, p. 11.

9 — V. n.º 167 do acórdão recorrido.

10 — N.º 51 do acórdão recorrido.

11 — A primeira vez, na sequência da adoção dos atos de 1 de dezembro de 2011 (V. n.º 9 das presentes conclusões) e, a segunda vez, na sequência da adoção 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 (JO L 88, p. 1). O Regulamento n.º 267/2012 prevê, no artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), o congelamento dos fundos das pessoas, das entidades ou dos organismos enumerados no seu Anexo IX, do qual consta o nome do recorrente.

12 — Estas disposições definem os critérios que uma pessoa ou uma entidade devem preencher para que os seus fundos sejam congelados. Preveem, nomeadamente, o congelamento dos fundos daqueles que ajudem uma entidade designada a infringir o regime de medidas restritivas adotadas contra si.

12. Em apoio dos seus pedidos, assim alterados, o recorrente invocou quatro fundamentos. O primeiro fundamento era relativo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O segundo fundamento era relativo a um erro manifesto de apreciação devido ao facto, em primeiro lugar, de o Conselho não ter feito prova das operações visadas nos fundamentos dos atos impugnados no recurso apresentado no Tribunal Geral, em segundo lugar, de não estarem reunidas as condições de inscrição e de manutenção do nome do EIH nas listas e, em terceiro lugar, de o Conselho não ter efetuado uma avaliação e uma reapreciação suficientes da decisão de inscrição. O terceiro fundamento invocado era relativo à violação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica bem como do direito a uma boa administração. Por último, o quarto fundamento era relativo à violação do princípio da proporcionalidade, do direito de propriedade e da liberdade de empresa. O recorrente suscitava, além disso, uma exceção de ilegalidade relativa aos artigos 20.°, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, 16.°, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 961/2010 e 23.°, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012.

13. No acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou procedente o segundo fundamento no que respeita aos atos de 23 de maio de 2011. Ao analisar a acusação relativa à avaliação pelo Conselho da proposta de inscrição inicial [13], o Tribunal Geral decidiu que, na medida em que a proposta de congelar os fundos do recorrente provinha de um Estado-Membro, o Conselho era competente para analisar a relevância e o mérito dos elementos de informação e de prova que lhe foram apresentados. Ora, o próprio Conselho admitiu que não dispunha de outros elementos para além da proposta e, nomeadamente, de outros elementos de prova. Assim, o Tribunal Geral concluiu que, tratando-se da primeira inscrição do recorrente, o Conselho não estava em condições de verificar, no momento da adoção dos atos de 23 de maio de 2011, o mérito dos elementos invocados contra o recorrente na proposta de inscrição. Em consequência, anulou apenas os atos de 23 maio de 2011, relativos à inscrição inicial do recorrente, na parte em que lhe diziam respeito.

14. Foi negado provimento ao recurso quanto ao restante.

II – **Processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes**

15. Em 19 de novembro de 2013, o EIH interpôs um recurso contra o acórdão recorrido. O recorrente pede que o Tribunal de Justiça se digne anular o acórdão recorrido nos pontos indicados, anular os três atos que o Tribunal Geral não anulou, ou seja, a Decisão 2011/783, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e o Regulamento n.º 267/2012 (a seguir, conjuntamente, «atos recorridos») [14] com efeitos imediatos, na medida em que sejam aplicáveis à EIH, e condenar o Conselho nas despesas das duas instâncias.

16. Na sua contestação, o Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso na totalidade e condenar o recorrente nas despesas efetuadas pelo Conselho.

17. Na sua contestação, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, interveniente em apoio do Conselho na primeira instância, pede que o Tribunal de Justiça negue provimento ao recurso.

13 — V. n.os 163 e segs. do acórdão recorrido.

14 — Entre os atos recorridos, apenas o Regulamento n.º 267/2012 reproduz expressamente os fundamentos referidos na inscrição inicial (ou seja, nos atos de 23 de maio de 2011). Contudo, como a Decisão 2011/783 e o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 são atos confirmativos dos atos de 23 maio de 2011, considerarei, nos desenvolvimentos que se seguem, que reproduzem implicitamente os fundamentos referidos nos atos de 23 de maio de 2011 e referir-me-ei, por conseguinte, aos «fundamentos dos atos recorridos».

III – **Apreciação jurídica**

18. No seu recurso, o recorrente suscita quatro fundamentos. O primeiro tem como objetivo impugnar o erro de direito alegadamente cometido pelo Tribunal Geral ao concluir erradamente que o recorrente tinha admitido ter efetuado as operações invocadas pelo Conselho para justificar a sua designação. O segundo fundamento é relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao concluir erradamente que estavam preenchidos os critérios materiais para a inscrição do recorrente nas listas. O terceiro fundamento tem como objetivo impugnar o erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao considerar improcedente o fundamento relativo à violação da confiança legítima e do princípio da segurança jurídica. Por último, o quarto fundamento é relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao decidir que o recorrente não podia invocar o artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010.

A – *Quanto ao primeiro fundamento e à primeira parte do segundo fundamento, relativos a um erro de direito, na medida em que o Tribunal Geral considerou, de forma errada, que o recorrente admitiu ter efetuado as operações invocadas pelo Conselho nos fundamentos dos atos recorridos*

1. Argumentos do recorrente

19. No quadro deste primeiro fundamento, o recorrente sustenta que o Tribunal Geral considerou, de forma errada, que aquele suscitou tardiamente o argumento de que não efetuou as operações referidas nos fundamentos das decisões de inscrição e de manutenção do EIH nas listas das pessoas ou das entidades visadas pelas medidas restritivas em questão, apesar de esta alegação já ter sido invocada na petição inicial e posteriormente, uma vez mais, na réplica — como comprova o relatório da audiência — e, em todo o caso, em total conformidade com o artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. De resto, o próprio Conselho não contestou a admissibilidade do argumento, pelo que, nestas condições, este devia ter sido considerado admissível. Por conseguinte, o recorrente pede que o primeiro e segundo fundamentos invocados no Tribunal Geral sejam reapreciados pelo Tribunal de Justiça, tendo devidamente em conta o facto de que ele não reconheceu ter efetuado as operações em causa, contrariamente à premissa do Tribunal Geral.

20. Assim, esta premissa viciou todo o raciocínio do Tribunal Geral relativo, por um lado, ao caráter suficiente da fundamentação e ao respeito pelos direitos de defesa — primeiro fundamento suscitado na primeira instância — e, por outro lado, ao erro manifesto de apreciação por parte do Conselho, que não fez prova das operações referidas nos fundamentos dos atos recorridos — primeira parte do segundo fundamento suscitado na primeira instância.

21. Neste quadro, o EIH sustenta, por um lado, que a fundamentação dos atos recorridos não lhe permitiu estabelecer uma conexão com as operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via, e o próprio Conselho também nunca conseguiu estabelecer uma conexão entre estas operações e as operações invocadas nos fundamentos. O EIH limitou-se a divulgar todas as operações que tinha realizado e a salientar que, na sua opinião, algumas estavam excluídas do âmbito das medidas restritivas, outras eram aprovadas pelo Bundesbank e outras ainda eram autorizadas por este, mas o EIH não conseguiu, contudo, identificar as condutas censuradas no âmbito do segundo exemplo [15], lido em conjugação com os primeiro [16] e quarto [17] exemplos.

15 — Ou seja, o facto de, no mês de agosto de 2010, o EIH ter criado um sistema que permitia efetuar pagamentos de rotina ao Bank Saderat de Londres e ao Future Bank do Bahreïn, de forma a evitar as sanções da União.

16 — Ou seja, o facto de, no início do mês de agosto de 2010, o EIH ter primeiro congelado as contas do Bank Saderat Iran e do Bank Mellat e depois ter recomeçado a efetuar operações em euros com estas duas entidades utilizando contas que possuía em seu nome num banco iraniano não designado.

17 — Ou seja, o facto de, em 2009, o EIH ter sido utilizada pelo Post Bank no quadro de um esquema de evasão às sanções que envolveu o processamento de transações em nome do Banco Sepah, designado pelas Nações Unidas.

22. Por outro lado, o EIH sustenta que a reapreciação da inscrição efetuada pelo Conselho não foi adequada, uma vez que o Conselho em nenhum momento apresentou elementos de prova quando o EIH contestou a existência das operações invocadas nos fundamentos dos atos recorridos. A resposta sucinta que o Conselho comunicou à EIH depois de este ter apresentado as suas observações quanto à sua inscrição não pode ser considerada uma reapreciação da decisão de inscrição. Contrariamente ao que decidiu no n.º 99 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não podia daí concluir que o Conselho rejeitou expressamente os argumentos apresentados pelo recorrente, uma vez que tal rejeição devia ter como fundamento provas relativas às próprias operações.

23. Precisamente porque o Conselho em nenhum momento apresentou elementos de prova relativos a essas operações, e tendo em conta o facto de o EIH nunca ter admitido tê-las efetuado, não pode considerar-se demonstrada nenhuma das alegações constantes dos fundamentos, contrariamente ao que exige, no entanto, a jurisprudência [18]. Por conseguinte, os atos recorridos devem ser anulados.

2. Apreciação

24. No final de uma argumentação por vezes complexa, o recorrente invoca um erro de direito que, no entanto, não qualificou juridicamente.

25. Antes de mais, há que recordar que «o Tribunal de Justiça não é competente para proceder ao apuramento dos factos nem, em princípio, para analisar as provas que o Tribunal [Geral] considerou sustentarem esses factos. Com efeito, quando essas provas tiverem sido obtidas regularmente e os princípios gerais de direito e as normas processuais aplicáveis em matéria de ónus e de produção da prova tiverem sido respeitados, compete exclusivamente ao Tribunal de Primeira Instância a apreciação do valor a atribuir aos elementos que lhe foram submetidos. Essa apreciação não constitui, por isso, exceto em caso de desvirtuação desses elementos, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça» [19].

26. Estou mais inclinado a interpretar a argumentação desenvolvida pelo EIH no quadro deste primeiro fundamento e da primeira parte do segundo fundamento no sentido de que este pretende que o Tribunal de Justiça conclua que se verificou uma desvirtuação dos elementos de prova, uma vez que o Tribunal Geral, de acordo com o EIH, considerou erradamente que as informações contidas nos seus articulados e, designadamente, apresentadas em anexo à sua petição inicial, constituíam o reconhecimento da concretização das operações visadas pelo Conselho nos fundamentos dos atos impugnados.

27. Se é jurisprudência constante que a desvirtuação dos elementos de prova submetidos ao juiz da primeira instância pode ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Justiça em sede de recurso, importa recordar que tal desvirtuação «deve resultar de forma manifesta dos elementos dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas» [20]. Além disso, a prova da desvirtuação cabe a quem a invoca e o recurso deve indicar os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente o pedido [21].

28. Admitindo que se possa considerar que estas duas condições estão preenchidas, a argumentação do EIH não revela, de forma manifesta, uma desvirtuação dos elementos de prova, antes parece ter o intuito de obter uma nova apreciação dos referidos elementos pelo Tribunal de Justiça, o que, no entanto, não cabe na competência deste.

18 — O recorrente refere, a este respeito, os acórdãos Fulmen/Conselho (T-439/10 e T-440/10, EU:T:2012:142, n.os 95 a 104) e Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.os 119 a 121).

19 — Acórdão Trubowest Handel e Makarov/Conselho e Comissão (C-419/08 P, EU:C:2010:147, n.º 31 e jurisprudência referida).

20 — Acórdão Trubowest Handel e Makarov/Conselho e Comissão (EU:C:2010:147, n.º 32 e jurisprudência referida).

21 — V. n.º 53 e jurisprudência referida nas conclusões que apresentei no processo Trubowest Handel e Makarov/Conselho e Comissão (C-419/08 P, EU:C:2009:678).

29. Em especial, a mera leitura dos anexos à petição inicial, que contêm, designadamente, listas de operações realizadas pelo EIH, essencialmente entre 2010 e 2011 [22], com as entidades indicadas nos fundamentos dos atos recorridos, ou seja, o Bank Mellat, o Bank Sepah, o Bank Saderat Iran, o Bank Saderat Plc, o Future Bank of Bahreïn e o Postbank of Iran, podia legitimamente induzir o Tribunal Geral a considerar que a realidade das operações não era contestada. Além disso, resulta claramente dos articulados do recorrente que o principal motivo da sua contestação dos fundamentos dos atos recorridos, quer no Tribunal Geral quer no Tribunal de Justiça, consiste em defender o caráter lícito das operações que ele não nega — pelo menos nos seus articulados no Tribunal Geral — ter realizado com as entidades designadas, na medida em que estas foram autorizadas ou aprovadas pelo Bundesbank ou estavam fora do âmbito das medidas restritivas.

30. Ora, precisamente, decorre do acórdão recorrido que o Tribunal Geral considerou que o EIH admitiu, nos seus articulados, ter efetuado operações que envolviam os bancos designados, mas explicando que aquelas eram lícitas, e que apenas na audiência negou estar envolvida em operações do teor das visadas nos fundamentos dos atos recorridos, bem como a existência de conexões entre as referidas operações e as operações efetivamente realizadas. Por isso, o Tribunal decidiu corretamente que este último argumento era novo e, como tal, inadmissível, uma vez que o EIH não tinha defendido, na fase escrita do processo, que as operações que invocava, realizadas com os mesmos parceiros que são identificados nos fundamentos dos atos recorridos e durante o mesmo período aí referido, não tinham qualquer relação com as referidas nos fundamentos. Por essa razão, o Tribunal Geral considerou que, entre as partes, apenas era controvertido o caráter lícito ou não das operações realizadas, mas não a sua realização efetiva. Uma vez que os factos imputados — as operações mencionadas nos fundamentos — não foram contestados, mas apenas a sua ilicitude, o Conselho não pode ser acusado de nunca ter feito prova da existência dessas operações e de se ter concentrado apenas em demonstrar o seu caráter ilegal face à legislação pertinente da União [23].

31. Uma vez que a análise precedente não revela qualquer desvirtuação por parte do Tribunal Geral, há que julgar improcedente o primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento do recurso. Consequentemente, nesta fase da apreciação, o Tribunal de Justiça não tem de voltar a pronunciar-se relativamente ao raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral no quadro do primeiro e segundo fundamentos suscitados.

B – *Quanto à segunda parte do segundo fundamento, relativa a um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral considerou, erradamente, que o EIH preenchia os critérios de designação*

1. Argumentos do recorrente

32. Através da segunda parte do segundo fundamento, o recorrente sustenta que o Tribunal Geral decidiu, erradamente, nos n.os 121 a 159 de acórdão recorrido, que ele não tinha conseguido demonstrar que todas as operações realizadas com os bancos que foram objeto de sanções eram autorizadas ou aprovadas pelo Bundesbank ou estavam excluídas do âmbito do regime de sanções, pelo que essas operações não podiam justificar a inclusão do seu nome nas listas das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados.

33. A argumentação desenvolvida pelo recorrente no quadro da presente parte do segundo fundamento diz respeito, em primeiro lugar, às operações alegadamente excluídas do âmbito das medidas restritivas, em segundo lugar, às operações alegadamente autorizadas e, em terceiro lugar, às operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via.

22 — Ou seja, o período ao qual é feita referência nos fundamentos dos atos recorridos (com exceção do quarto exemplo, que se refere ao ano de 2009).

23 — V. n.os 114 a 118 do acórdão recorrido.

a) Quanto às operações alegadamente excluídas do âmbito das medidas restritivas

34. O EIH contesta o facto de o Tribunal Geral ter julgado inadmissível, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo, o argumento de que determinadas operações, designadamente os pagamentos efetuados para as contas congeladas de entidades designadas, estavam excluídas do âmbito das medidas restritivas e não podiam, por essa razão, constituir uma justificação para a inscrição do recorrente na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados.

b) Quanto às operações alegadamente autorizadas

35. O recorrente alega, a este propósito, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao decidir que ele não apresentou elementos de prova suficientes relativamente às autorizações concedidas na vigência do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão [24], e, no que respeita às operações posteriores à sua entrada em vigor, em conformidade com o Regulamento n.º 961/2010 [25]. O recorrente sustenta, no essencial, que o Tribunal Geral compreendeu mal o conteúdo de um dos anexos da sua petição inicial, que continha, no entanto, na sua versão alterada, as autorizações concedidas ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento n.º 423/2007 (no que respeita às operações realizadas entre 2 de setembro de 2010 e 27 de outubro de 2010) e as concedidas ao abrigo do artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010 (no que respeita às operações posteriores). O Tribunal Geral não podia censurar o recorrente por não ter fornecido as autorizações relativas às operações realizadas antes de 2 de setembro de 2010, visadas nos atos impugnados, uma vez que o próprio Bundesbank tinha indicado que não era necessária qualquer autorização para operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via relativamente a atividades antigas. Uma vez que o Tribunal decidiu previamente [26] que o Conselho não podia basear a adoção de medidas restritivas em operações autorizadas no Regulamento n.º 423/2007 ou no Regulamento n.º 961/2010, o anexo apresentado pelo EIH tinha precisamente como objetivo demonstrar que as operações visadas pelo Conselho nos fundamentos dos atos impugnados e relativas ao período posterior a 2 de setembro de 2010 tinham sido autorizadas, não tendo o Conselho, por outro lado, invocado ou provado que se baseou noutras operações que não as autorizadas. Ora, se o Conselho se baseou apenas em operações autorizadas, não podia decidir inscrever o nome do recorrente apenas com base nesse fundamento. Além disso, o EIH limitou-se a dar exemplos de autorizações concedidas ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 para as operações posteriores a 2 de setembro de 2010, mas todas as operações efetuadas de acordo com o procedimento da terceira via que exigiam uma autorização ao abrigo do referido artigo foram devidamente autorizadas. Nem o Conselho nem o Tribunal Geral exigiram mais provas e o EIH não estava obrigado por nenhum princípio ou regra de direito a provar cada autorização. Assim, o Tribunal Geral não teve razão ao decidir que os exemplos de autorizações fornecidos pelo EIH eram insuficientes para sustentar o argumento de que todas as operações realizadas após 2 de setembro de 2010 eram lícitas.

c) Quanto às operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via

36. Por último, o recorrente sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que as operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira eram ilícitas. A este respeito, desenvolve três séries de argumentos.

24 — JO L 130, p. 1.

25 — Dado que as operações mencionadas nos fundamentos dos atos recorridos ocorreram em 2009 e em 2010, o seu caráter lícito deve ser analisado quer à luz do Regulamento n.º 423/2007, quer à luz do Regulamento n.º 961/2010, que entrou em vigor em 27 de outubro de 2010.

26 — V. n.º 129 do acórdão recorrido.

37. Em primeiro lugar, o EIH alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao concluir que a aprovação pelo Bundesbank das operações realizadas pelo EIH de acordo com a procedimento da terceira via e relativamente a atividades antigas desenvolvidas com os bancos objeto de sanções não era lícita devido ao facto de o Bundesbank ter procedido de forma generalizada, quando, em conformidade com os Regulamentos n.os s. 423/2007 e 961/2010, apenas podiam ser concedidas autorizações caso a caso. Por um lado, o EIH acusa o Tribunal de ter suscitado este aspeto oficiosamente, uma vez que a questão da necessidade de uma autorização casuística não foi objeto de contraditório, limitando-se o Conselho a sustentar que nada o impedia de se basear em condutas, mesmo autorizadas, para inscrever o recorrente na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados. Por outro lado, e subsidiariamente, o EIH sustenta que as aprovações generalizadas de operações não estão expressamente excluídas pelas disposições pertinentes dos Regulamentos nos. 423/2007 e 961/2010 e apoia-se em exemplos relativos à prática do Ministério da Economia e Finanças britânico, que procedeu a apreciações caso a caso e a apreciações generalizadas. Em todo o caso, a competência para decidir que uma autorização não é necessária pertence às autoridades nacionais. Estas, quando se pronunciem sobre um pedido de autorização ao abrigo dos artigos 7.° e 9.° do Regulamento n.º 423/2007 ou 18.° e 21.° do Regulamento n.º 961/2010, devem, antes de mais, verificar se é necessária uma autorização, em seguida, apreciar se a referida autorização deve ser concedida e, por último, decidir se a autorização deve ser acompanhada de condições. Quando era dada às autoridades nacionais competência para avaliar previamente se o artigo 7.º do Regulamento n.º 423/2007, por exemplo, era aplicável, se uma dessas autoridades nacionais decidisse que não era aplicável, tal significava que não era necessária autorização e devia considerar-se que a autoridade tinha dado a sua aprovação. Esta informava o operador económico, que devia então beneficiar da mesma proteção de que beneficiaria se tivesse recebido uma autorização, ou seja, já não corria o risco de ser designado por causa dessa operação. Por isso, o Conselho não podia impor medidas restritivas devido a operações realizadas em conformidade com um procedimento aprovado por uma autoridade nacional quando a aprovação fosse da competência da referida autoridade, quer ao abrigo do Regulamento n.º 423/2007 quer ao abrigo do Regulamento n.º 961/2010. Além disso, nem o Conselho nem a Comissão afirmaram, em nenhum momento, que o Bundesbank tinha procedido incorretamente, nem lhe exigiram que retirasse a sua autorização. Foi por sua própria iniciativa que o Bundesbank, em consequência do acórdão recorrido, referiu uma mudança na sua forma de atuação e exigiu que passassem a ser apresentados pedidos de autorização para as operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via. Por conseguinte, a designação do EIH devido a operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via é ilegal. Ao concluir de forma contrária com base numa pretensa ilegalidade das aprovações generalizadas e ao decidir que tais considerações não podiam vincular o Conselho, o Tribunal Geral cometeu um erro grave.

38. Em segundo lugar, o EIH alega que o Tribunal Geral cometeu um erro ao concluir que as autorizações concedidas pelo Bundesbank ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 não confirmavam a legalidade das operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via. Se é correto afirmar, como fez o Tribunal Geral, que as entidades não designadas devem certificar-se da legalidade das operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via, pedindo, se for caso disso, as autorizações necessárias ao abrigo dos artigos 16.° a 19.° e 21.° do Regulamento n.º 961/2010, e que as autorizações obtidas ao abrigo do referido artigo 21.º, que constitui uma flexibilização do princípio do congelamento de fundos, garantem ao operador económico que a operação projetada está em conformidade com o regulamento, as transferências realizadas ao abrigo destas normas não podem permitir contornar as medidas restritivas, tal como proíbe o artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010. Assim sendo, não se pode censurar um operador económico, após ter divulgado completamente os pormenores da operação pretendida à autoridade nacional competente para conceder as autorizações e após ter obtido a autorização necessária, pela «participação, com conhecimento de causa e intencionalmente, em atividades que tenham por objeto ou por efeito, direto ou indireto, contornar as medidas» de congelamento de fundos. Por conseguinte, o Conselho não

podia basear-se nas operações autorizadas ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 para adotar medidas restritivas contra o recorrente e, como não alegou ter-se baseado noutras operações que não as autorizadas, o primeiro a terceiro exemplos dos fundamentos devem ser considerados feridos de ilegalidade.

39. Em terceiro lugar, e no essencial, o recorrente, por um lado, acusa novamente o Tribunal Geral de ter considerado que ele tinha participado «com conhecimento de causa e intencionalmente» numa atividade que tinha por objeto ou por efeito contornar as medidas restritivas. Sustenta que este elemento foi suscitado oficiosamente pelo Tribunal Geral sem contraditório. Subsidiariamente, alega que, dado que as operações, em primeiro lugar, não necessitavam de ser autorizadas, em segundo lugar, tinham sido aprovadas ou, em terceiro lugar, tinham sido autorizadas ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010, o Tribunal não podia considerar que a participação do EIH numa manobra para contornar as medidas restritivas decorrera «com conhecimento de causa e intencionalmente», como exige, no entanto, o artigo 16, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010 para efeitos da inscrição, tanto mais que o EIH tinha recebido garantias por parte do Bundesbank quanto à licitude das operações em causa. Não se pode exigir que o EIH prove que não violou o artigo 16.º, n.º 4, do referido Regulamento. Também não se pode censurar o EIH por não ter solicitado ao Bundesbank mais informações sobre as operações previstas. Com efeito, esta alegação, apresentada pela primeira vez no acórdão recorrido, foi suscitada oficiosamente, sem contraditório entre as partes. Além disso, o EIH recebera um parecer especializado de uma autoridade nacional competente, no caso, o Bundesbank, que por diversas vezes reiterou a sua posição. O EIH mantinha contactos regulares com esta autoridade, o que, de resto, provou, mas o Tribunal apreciou a cronologia das comunicações com o Bundesbank de forma manifestamente errada. O dever de vigilância ao qual o recorrente estava obrigado aplicava-se relativamente às pessoas singulares e coletivas iranianas mas não, certamente, em relação a informações e garantias concedidas pelo próprio Bundesbank. Por outro lado, o recorrente acusa o Tribunal Geral de não ter aceite, erradamente, como elementos de prova três cartas do banco nacional austríaco apresentadas pelo EIH, que confirmavam a posição do Bundesbank quanto às operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via relativamente a atividades antigas, quando resultava dessas cartas que esta posição era partilhada pelo próprio Conselho, pelos Estados-Membros e pelo serviço jurídico da Comissão Europeia. Por último, o recorrente contesta as conclusões que o Tribunal tirou dos relatórios de auditoria por ele invocados. Assim, o Tribunal não podia relativizar a força probatória dos referidos relatórios pelo facto de estes se basearem apenas numa apreciação de amostras de operações, uma vez que se trata de uma prática corrente nesta matéria. O Tribunal Geral também não tomou em consideração o facto de dois supervisores do Bundesbank se encontrarem *in situ*, no EIH, para prestar informações regularmente à autoridade federal de supervisão financeira. Além disso, o Tribunal Geral limitou-se a salientar que um dos relatórios sublinhava expressamente que as transações efetuadas no quadro do procedimento da terceira via eram suscetíveis de comprometer os objetivos da política de sanções da União [27], quando esse mesmo relatório afirmava, por outro lado, que «tendo em conta as conclusões e recomendações seguintes e ressalvando a possibilidade de verificações complementares em casos individuais, consideramos que os procedimentos seguidos pelo EIH para respeitar os Regulamentos de sanções respeitam as exigências legais» [28]. As conclusões de facto a que o Tribunal Geral chegou relativamente aos relatórios de auditoria devem assim ser anuladas, dado que são incompatíveis com os documentos juntos aos autos e, portanto, são fundamentalmente incorretas. O Tribunal cometeu um erro de direito ao decidir que o procedimento da terceira via viola a proibição de contornar as medidas restritivas referidas no artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010.

40. Pelos motivos acima expostos, o recorrente sustenta que o Tribunal Geral não teve razão ao decidir que ele reunia as condições previstas no artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 para que as medidas restritivas lhe fossem aplicadas.

27 — V. n.º 156 do acórdão recorrido.

28 — Neste ponto, o recorrente apoia-se no n.º 151 do relatório elaborado em 23 de dezembro de 2010 por uma sociedade de consultadoria (V. n.º 85 do recurso).

2. Apreciação

a) Quanto às operações alegadamente excluídas do âmbito das medidas restritivas

41. Resulta dos n.os 145 e 146 do acórdão recorrido que o Tribunal Geral, considerando que o recorrente se limitou a sustentar que determinadas operações estavam excluídas do âmbito das medidas restritivas sem fundamentar a sua argumentação a este propósito, julgou este argumento inadmissível ao abrigo do artigo 44, n.º 1, do seu Regulamento de Processo. Além disso, após ter obtido esclarecimentos por parte do recorrente na audiência, o Tribunal considerou que o argumento de que a aprovação dada pelo Bundesbank se baseava no facto de que este considerava que as operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via estavam excluídas do âmbito das medidas restritivas devia ser apreciado no quadro da análise das operações alegadamente aprovadas e realizadas de acordo com o referido procedimento.

42. Concordo com a apreciação do Tribunal Geral.

43. Com efeito, decorre de jurisprudência constante que, em conformidade com o disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o objeto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido constituem duas indicações essenciais que devem figurar na petição inicial e que as indicações do objeto do litígio e da exposição sumária dos fundamentos contidos na referida petição inicial devem ser suficientemente precisas para permitir ao juiz da União exercer a sua fiscalização [29]. Assim, um fundamento relativo à legalidade material da decisão controvertida só pode, em princípio, ser analisado se tiver sido invocado [30].

44. A este respeito, limitar-me-ei a concluir que a petição inicial apresentada ao Tribunal Geral apenas invoca a situação dos pagamentos efetuados nas contas congeladas das entidades designadas numa nota de rodapé [31]. O artigo 11.º do Regulamento n.º 423/2007, no qual o EIH parece basear a argumentação que desenvolve no recurso não é, salvo erro da minha parte, referido nem na petição inicial nem na réplica apresentada pelo recorrente no quadro do processo na primeira instância. O seu equivalente no Regulamento n.º 961/2010, ou seja o artigo 20.º do referido Regulamento [32], apenas é referido na parte da petição inicial consagrada à descrição da legislação pertinente da União [33]. Em todo o caso, o EIH também não identificou as operações que, segundo ele, podiam ser abrangidas pelo âmbito destas duas disposições. Contentou-se apenas em invocar, sem mais esclarecimentos, as operações «excluídas da legislação relativa às medidas restritivas contra o Irão» no n.º 42 de sua petição inicial [34].

45. Nestas condições, há que concluir que a petição inicial do EIH apresentada ao Tribunal Geral não continha nenhum fundamento, parte ou mesmo argumento devidamente alicerçado na teoria de que as operações realizadas sobre as contas congeladas das entidades designadas não eram abrangidas pelo âmbito das medidas restritivas.

29 — Acórdão França/Comissão (C-559/12 P, EU:C:2014:217, n.os 38 e 39).

30 — Acórdão Rousse Industry/Comissão (C-271/13 P, EU:C:2014:175, n.º 18).

31 — V., notas de rodapé 6 e 37 da petição inicial.

32 — Decorre, no essencial, dos artigos 11.° do Regulamento n.º 423/2007 e 20.° do Regulamento n.º 961/2010 que a obrigação de congelar os fundos das pessoas e das entidades designadas não impede que as contas congeladas sejam creditadas por instituições financeiras que recebam fundos transferidos por terceiros desde que os valores creditados nessas contas sejam igualmente congelados. O mesmo se aplica em relação às creditações das contas congeladas sob a forma de juros, de remunerações das referidas contas ou ainda de pagamentos a favor da pessoa ou da entidade designada, efetuados no cumprimento de contratos ou de acordos celebrados ou de obrigações contraídas antes da designação da referida pessoa ou entidade. Em contrapartida, sempre que um pagamento seja devido por uma pessoa ou entidade designada no cumprimento de um contrato ou de um acordo celebrados ou de uma obrigação contraída antes da sua designação, o desbloqueamento dos fundos pode ser autorizado nas condições estritas previstas nos artigos 9.° do Regulamento n.º 423/2007 e 18.° do Regulamento n.º 961/2010.

33 — V. n.º 15 da referida petição inicial.

34 — Para ser exaustivo, é feita referência igualmente ao n.º 7 da referida petição inicial, o qual não é mais do que uma apresentação do título dos vários fundamentos do recurso.

46. Por conseguinte, o Tribunal Geral decidiu corretamente que o argumento era inadmissível ao abrigo do artigo 44.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo.

b) Quanto às operações alegadamente autorizadas

47. Em primeiro lugar, a argumentação do recorrente sobre este ponto visa pôr em causa a apreciação feita pelo Tribunal Geral do anexo A19 da petição inicial apresentada pelo recorrente, e que, recorde-se [35], contém a lista das operações realizadas pelo EIH entre 2010 e 2011 com os bancos mencionadas nos fundamentos dos atos impugnados [36], bem como do anexo A20 dessa petição inicial, do qual constam, designadamente, dez exemplos de autorizações concedidas à EIH ao abrigo do artigo 21.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010 [37].

48. Segundo os princípios jurisprudenciais recordados acima [38], para que a desvirtuação dos elementos de prova possa ser objeto de fiscalização em sede de recurso, deve resultar de forma manifesta dos elementos dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos.

49. Limitar-me-ei a concluir, por isso, que as duas operações mais antigas alegadamente autorizadas e apresentadas no anexo datam, respetivamente, de 27 de julho de 2010 e de 6 de outubro de 2010, sendo todas as outras operações posteriores a 27 de outubro de 2010, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 961/2010. Ora, por um lado, pelo menos um dos exemplos referidos pelo Conselho nos fundamentos dos atos recorridos refere-se a operações que ocorreram em 2009 e, por outro lado, os referidos fundamentos visam operações que ocorreram não apenas em «2009» mas igualmente «no início de agosto de 2010», em «agosto de 2010» e em «outubro de 2010», períodos em relação aos quais apenas é comunicada uma operação. Além disso, há que concluir da leitura do anexo A20 que o EIH apenas apresentou, como salientou, e bem, o Tribunal Geral, exemplos de autorizações posteriores a 1 de julho de 2011 [39].

50. Assim, o Tribunal Geral considerou, corretamente, que esta apresentação apenas parcial de provas era insuficiente para demonstrar que *todas* as operações visadas nos fundamentos dos atos recorridos datadas de 2009 e de 2010 eram lícitas.

51. Em segundo lugar, a argumentação do recorrente assenta numa leitura errada do acórdão recorrido. O seu raciocínio pode ser resumido do seguinte modo. Uma vez que o Tribunal Geral decidiu que o Conselho não podia basear a adoção de medidas restritivas em operações autorizadas, bastava ao EIH fazer prova de que as operações visadas nos fundamentos foram autorizadas para demonstrar a ilicitude da sua inscrição na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados. Ora, a posição do Tribunal Geral é mais complexa, uma vez que, na opinião deste, uma operação autorizada só não pode servir de fundamento à adoção de medidas restritivas se a autorização tiver sido concedida *em plena conformidade* com o Regulamento em questão [40]. Por conseguinte, a mera apresentação de autorizações não é, em todo o caso, suficiente para conferir uma espécie de atestado de licitude às operações em causa. Voltarei, de resto, a esta questão quando apreciar os argumentos do recorrente a respeito das operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via.

35 — V. n.º 29 das presentes conclusões.

36 — V. n.º 29 das presentes conclusões.

37 — V., quanto a este artigo, n.ºs 61 e seguintes das presentes conclusões.

38 — V. n.ºs 25 e 27 das presentes conclusões.

39 — V. n.º 147 do acórdão recorrido.

40 — V. n.º 129 do acórdão recorrido. Além disso, o recorrente considera manifestamente exata esta afirmação contida no acórdão recorrido (v. n.º 44 do recurso).

c) Quanto às operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via

i) Quanto à licitude das aprovações generalizadas

52. Antes de mais, há que rejeitar o argumento do recorrente de que o Tribunal Geral suscitou oficiosamente, e sem contraditório entre as partes, a questão de saber se era necessária uma autorização individual para cada uma das operações previstas, em vez da aprovação generalizada. O próprio EIH reconhece, nos seus articulados, que respondeu por escrito a uma questão que lhe tinha sido colocada pelo Tribunal Geral, com a seguinte redação: «[t]endo em conta as disposições do Regulamento [n.º 423/2007], qual é, na vossa opinião, o valor jurídico da aprovação, por uma autoridade nacional competente, de um procedimento como o procedimento da 'terceira via' […]?» Resulta claramente desta formulação que o Tribunal chamava a atenção para o facto de que se tratava da aprovação de um procedimento e não de operações individuais, isoladas. Como salientou o Conselho, nessa altura, as partes tinham toda a liberdade para tomar posição sobre esta questão. Além disso, as respostas a esta questão escrita foram recebidas pelo Tribunal Geral e comunicadas às partes em janeiro de 2013, enquanto que a audiência teve lugar em 20 de fevereiro de 2013. Por outras palavras, o EIH podia, mais uma vez, ter aproveitado a oportunidade para discutir o valor jurídico de uma aprovação e para discutir precisamente a questão de saber se uma «aprovação» podia ser considerada uma decisão individual das autoridades nacionais na aceção do Regulamento n.º 423/2007, o que o Conselho tinha contestado na sua resposta escrita à questão colocada pelo Tribunal Geral.

53. Quanto ao fundo da questão, há que concluir que a apreciação do Tribunal Geral não padece de erro de direito. Recordemos sucintamente a letra e o espírito dos Regulamentos n.ºs 423/2007 e 961/2010.

54. Estes dois regulamentos estabelecem o princípio do congelamento de fundos das pessoas e das entidades designadas [41] e, em seguida, preveem, de forma derrogatória, e por isso excecional, diferentes hipóteses de liberação desses fundos [42]. Essas derrogações «podem» [43] ser autorizadas pelas autoridades nacionais competentes [44], cuja missão é então verificar que cada uma das condições exigidas para autorizar a liberação é satisfeita.

55. No essencial, a autoridade nacional competente pode autorizar a liberação se os fundos forem devidos em virtude de um privilégio ou de uma decisão administrativa, judicial ou arbitral anterior a uma determinada data [45] ou se um pagamento for devido no âmbito de um contrato, de um acordo ou de uma obrigação assumida pela entidade em causa antes da data da sua designação [46], ou ainda quando a liberação seja necessária para fazer face às necessidades essenciais de uma pessoa, ao pagamento de honorários, ao pagamento de encargos ou taxas de serviço correspondentes à manutenção ou gestão normal das contas ou a despesas extraordinárias [47]. Resulta de todas estas disposições que o legislador da União entendeu submeter cada uma das operações previstas a uma autorização individual, uma vez que estas disposições referem «o» pagamento [48] ou «a» autorização [49].

41 — Artigos 7.º do Regulamento n.º 423/2007 e 16.º do Regulamento n.º 961/2010.

42 — Artigos 8.º a 10.º do Regulamento n.º 423/2007 e 17.º a 19.º do Regulamento n.º 961/2010.

43 — Artigos 8.º a 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 423/2007 e 17.º a 19.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 961/2010.

44 — O Anexo III do Regulamento n.º 423/2007 estabelecia a lista dos sítios Web nacionais onde estavam disponíveis informações relativas às autoridades competentes referidas nos artigos 8.º a 10.º do referido Regulamento. O Anexo V do Regulamento n.º 961/2010 fornecia as mesmas informações em relação às autoridades encarregadas de conceder as autorizações necessárias, designadamente ao abrigo dos artigos 17.º a 19.º e 21.º do referido Regulamento.

45 — Artigos 8.º do Regulamento n.º 423/2007 e 17.º do Regulamento n.º 961/2010.

46 — Artigos 9.º do Regulamento n.º 423/2007 e 18.º do Regulamento n.º 961/2010.

47 — Artigos 10.º do Regulamento n.º 423/2007 e 19.º do Regulamento n.º 961/2010.

48 — Artigos 9.º, *ab initio* e alínea a), i) e iii), do Regulamento n.º 423/2007 e 18.º *ab initio* e alínea a), i) e iii), do Regulamento n.º 961/2010.

49 — Artigos 10.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 423/2007 e 19.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010.

Além disso, a concessão de uma autorização, na medida em que constitui uma exceção ao princípio do congelamento, exige que a autoridade nacional competente garanta que a liberação pretendida reúne todas as condições exigidas pelo Regulamento. Por conseguinte, é evidentemente necessária uma apreciação caso a caso.

56. Assim, o Tribunal Geral decidiu corretamente, no n.º 128 do acórdão recorrido, que os artigos 8.° a 10.° do Regulamento n.º 423/2007 e 17.° a 19.° do Regulamento n.º 961/2010 «não permitem às autoridades nacionais competentes conceder uma aprovação generalizada de uma determinada categoria de operações para as quais as entidades interessadas ficariam, assim, dispensadas de pedir autorizações caso a caso».

57. O EIH sustenta, no entanto, que essas aprovações generalizadas não são expressamente excluídas pelos dois regulamentos em causa e são prática habitual de outras autoridades nacionais para além do Bundesbank, em especial do Ministério da Economia e Finanças britânico. Ora, por um lado, tratando-se de uma exceção ao princípio do congelamento de fundos, que, por natureza, deve ser interpretado de forma restritiva, não se pode sustentar que o que não é expressamente excluído é autorizado. Por outro lado, para além de o argumento e a apresentação de provas relativos à prática do Ministério da Economia e Finanças britânico serem extemporâneos, uma vez que não foram submetidos ao Tribunal Geral quando o EIH teve oportunidade para fazê-lo, designadamente no quadro da sua resposta escrita à questão colocada pelo Tribunal Geral [50], é também ineficaz invocar práticas nacionais para fundamentar a interpretação de um ato da União. Saliento igualmente que o próprio Reino Unido, nos seus articulados, colocou em dúvida que a prática do seu próprio Ministério da Economia e Finanças, tal como invocada pelo recorrente, tivesse um fundamento jurídico idêntico ao da prática do Bundesbank em causa no presente recurso.

58. Embora nada impeça as autoridades nacionais competentes de conceder aprovações generalizadas relativas, se for o caso, a determinados procedimentos de acordo com os quais se efetuam operações financeiras, essas aprovações não são abrangidas nem pelo âmbito de aplicação dos Regulamentos n.ºs 423/2007 e 961/2010 nem pelas missões que foram atribuídas às referidas autoridades nesta matéria pelo legislador da União. Ora, como o Tribunal Geral salientou corretamente, apenas uma autorização concedida por uma autoridade nacional competente *em total conformidade* com os dois regulamentos em causa é, em princípio, suscetível de impedir que o Conselho se baseie na operação assim autorizada para adotar medidas restritivas contra a entidade que tenha efetuado a referida operação [51]. Acrescento, como fez o Tribunal Geral, que não se trata, contudo, de uma garantia absoluta, uma vez que a decisão da autoridade nacional não tem automaticamente como efeito conferir à operação autorizada um atestado de licitude em relação aos regulamentos que fixam o regime jurídico das medidas restritivas. Com efeito, importa não esquecer que as autoridades nacionais, quando apreciam um pedido de autorização, podem dispor apenas de elementos de informação parciais e é perfeitamente possível imaginar que uma entidade que apresente um tal pedido omita uma série de informações sobre a operação pretendida para obter a autorização.

59. Por esta razão, nomeadamente, mas tendo também em conta os desafios em presença — a luta contra a proliferação nuclear no Irão — a competência do Conselho para decidir da aplicação de medidas restritivas — ou seja, para decidir se estão reunidas as condições previstas no artigo 7.º do Regulamento n.º 423/2007 ou no artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 — não pode depender totalmente do exercício, pelas autoridades nacionais, da sua competência para autorizar a liberação de fundos com base nos artigos 8.° a 10.° do Regulamento n.º 423/2007 e 17.° a 19.° do Regulamento n.º 961/2010.

50 — V. n.º 52 das presentes conclusões.

51 — V. n.º 129 do acórdão recorrido.

60. Assim, o EIH não pode afirmar que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não concluir que as operações realizadas de acordo com o procedimento da terceira via eram lícitas apenas porque o Bundesbank as tinha aprovado de forma geral e genérica e ao decidir que o Conselho procedeu corretamente ao basear a adoção de medidas restritivas contra o recorrente nessas operações assim aprovadas.

ii) Quanto ao artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010

61. Quanto ao artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010, disposição sem equivalente no Regulamento n.º 423/2007, a sua adoção insere-se na lógica do reforço da supervisão financeira, anunciada na Resolução 1803 (2008) do Conselho de Segurança das Nações Unidas e concretizada na Resolução 1929 (2010) do referido Conselho, pela qual foram aplicadas medidas mais severas. O artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 sujeita a um mecanismo de supervisão geral todas as transferências de fundos de e para pessoas e entidades do Irão. Consoante o montante da transferência e a sua utilização final, a referida transferência será objeto de uma simples notificação ou de uma autorização prévia concedida pelas autoridades nacionais competentes. Contrariamente aos artigos 17.º a 19.º do referido regulamento, o procedimento de pedido de autorização ao abrigo do artigo 21.º do mesmo regulamento envolve uma entidade estabelecida no território da União que pretenda efetuar uma transferência de fundos para entidades não designadas, ou seja, cujos bens não tenham sido congelados por força do artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010, ou receber fundos destas.

62. Pela sua natureza muito particular, as operações realizadas segundo esse procedimento da terceira via podiam ser objeto de um pedido de autorização com base no artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010, sobretudo se a intervenção no processo da entidade designada em causa não fosse revelada. Contudo, em todo o caso, não se pode utilizar o artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 para contornar as exceções rigorosas ao princípio do congelamento de fundos previstas nos artigos 17.º a 19.º do referido regulamento. Ora, resulta da própria natureza do procedimento da terceira via que este tem «por finalidade realizar operações financeiras no interesse das entidades *designadas*, na medida em que deviam permitir, nomeadamente, executar as obrigações anteriores dos bancos iranianos *designados*» [52]. O EIH não contesta esta definição, uma vez que foi ele próprio que a forneceu ao Tribunal Geral e uma vez que ele próprio recordou várias vezes, no âmbito do recurso, que as operações diziam respeito a atividades antigas das entidades designadas. Portanto, para tais operações, não devia ser utilizado o artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 mas sim uma das disposições consagradas à liberação dos bens congelados das entidades designadas — no caso em apreço, tendo em conta o objeto da transferência pretendida, o artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010. Por conseguinte, o Tribunal Geral decidiu corretamente que as operações alegadamente realizadas de acordo com o procedimento da terceira via, na medida em que têm como consequência permitir que uma série de operações escapem à aplicação das normas constantes dos artigos 17.º a 19.º do Regulamento n.º 961/2010, ainda mais restritivas do que o regime instituído ao abrigo do artigo 21.º do referido Regulamento, são suscetíveis de violar o artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010 porque permitem contornar o congelamento dos fundos das entidades designadas [53].

52 — N.º 150 do acórdão recorrido. Sublinhado nosso. V., igualmente, no n.º 51 do acórdão recorrido, a definição de procedimento da terceira via dada pelo recorrente e recordada no n.º 10 das presentes conclusões.

53 — V. n.º 150 do acórdão recorrido.

63. O Tribunal de Justiça já decidiu, de resto, que a proibição de contornar prevista no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 423/2007 — que equivale exatamente ao artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010 — «deve ser entendida como abrangendo as atividades das quais resulta, com base em elementos objetivos, que, sob uma aparência formal que lhes permite escapar aos elementos constitutivos de uma violação [da proibição de colocação à disposição de fundos], têm, no entanto, enquanto tais ou em razão da sua eventual ligação com outras atividades, por finalidade ou por resultado, direto ou indireto, contornar a proibição [de colocação à disposição de fundos]» [54].

64. Nestas condições, pelas mesmas razões invocadas acima [55], um operador económico não se pode escudar numa autorização concedida por uma autoridade nacional e baseada no artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010, quando o procedimento definido no referido artigo tenha sido desviado do seu objeto inicial, tornando assim a referida autorização não conforme com o Regulamento.

65. No recurso, o EIH contesta que se possa considerar que participou «com conhecimento de causa e intencionalmente», na aceção do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010, em atividades que tenham por objeto ou por efeito, direto ou indireto, contornar as medidas de congelamento de fundos.

66. Este argumento relativo ao «elemento psicológico» [56] ou ao «elemento subjetivo da participação enunciada» no referido artigo [57] parece-me extemporâneo, uma vez que o EIH parece não ter contestado especialmente este elemento no Tribunal Geral, quando, apesar de alegar que ignorava o fundamento da sua inscrição na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados, resulta claramente dos fundamentos dos atos recorridos que é acusada de ter ajudado «uma série de bancos iranianos com opções alternativas para concluir transações que foram interrompidas devido às sanções da UE» e de ter ajudado a «evitar as sanções da União» e a «escapar às sanções», elementos suficientes para se poder concluir que foi o ato de contornar o congelamento dos fundos das entidades designadas que lhe foi imputado. Quanto ao fundo da questão, limitar-me-ei a salientar, tal como o Tribunal Geral, que o EIH é uma instituição financeira, sedeada no território da União, especializada em serviços e atividades relacionados com o Irão ou no Irão e, por essa dupla razão, bem informada das várias medidas adotadas ao nível da União e do seu dever de vigilância e de supervisão das suas atividades com os seus parceiros iranianos [58], ainda mais quando estes sejam objeto de uma designação. Além disso, o facto de o EIH ter servido precisamente de intermediário mostra que conhece perfeitamente a identidade do devedor inicial e do credor final, estando o primeiro, de uma forma geral, publicamente designado. O EIH estava, por isso, bem «consciente […] do facto de que o procedimento da terceira via permitia, apesar do princípio do congelamento de fundos, realizar operações no interesse de bancos designados» [59]. Os elementos de conhecimento e de vontade que estão implícitos nos termos «consciente» e «intencional» [60] estão, por isso, claramente presentes no caso do EIH, tanto mais que o Tribunal de Justiça decidiu que estes dois elementos

54 — Acórdão Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 62).

55 — V. n.º 58 das presentes conclusões.

56 — V. n.º 78 das conclusões apresentadas pelo advogado-geral Y. Bot no processo que deu origem ao acórdão Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Acórdão Afrasiabi e o. (EU:C:2011:874, n.º 63).

58 — V. n.º 140 do acórdão recorrido.

59 — N.º 150 do acórdão recorrido.

60 — Acórdão Afrasiabi e o. (EU:C:2011:874, n.º 66).

cumulativos estão reunidos quando a entidade em causa «considera que a sua participação na referida atividade pode ter esse objeto ou esse efeito e aceita essa possibilidade» [61]. Deve considerar-se que, ao continuar a manter relações financeiras com entidades designadas no contexto de uma configuração atípica — o procedimento da terceira via — o EIH assumiu precisamente essa possibilidade [62].

67. Resulta das considerações que precedem que o Conselho podia invocar as operações assim indevidamente autorizadas ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 para fundamentar a adoção dos atos recorridos contra o recorrente.

iii) Quanto ao procedimento da terceira via e à proibição de contornar medidas restritivas

68. O EIH procura novamente questionar a interpretação, pelo Tribunal Geral, do elemento subjetivo do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010, ou seja, a exigência de ter participado «com conhecimento de causa e intencionalmente» numa atividade que tinha por objeto ou efeito contornar medidas restritivas. A este respeito, reitero plenamente a minha posição, expressa no n.º 66 das presentes conclusões.

69. A invocação, pelo EIH, das diferentes garantias que terá recebido por parte do Bundesbank, o qual terá reiterado várias vezes a sua posição referindo que determinadas operações pretendidas não necessitavam de autorização ou que aprovava o recurso ao procedimento da terceira via, não é, em todo o caso, suficiente para concluir que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao decidir que os critérios para a designação estavam cumpridos — problemática esta que é precisamente o objeto do segundo fundamento. As garantias eventualmente dadas pelo Bundesbank, por um lado, e a apreciação, pelo Conselho, da oportunidade de inscrever o nome do EIH na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados, por outro lado, resultam de dois processos distintos e autónomos, tanto mais que, como demonstrei, as garantias, as aprovações e as autorizações dadas não se revelaram conformes com os Regulamentos n.ºs 423/2007 e 961/2010.

70. Mesmo que a afirmação do Tribunal Geral, de que «uma instituição financeira razoavelmente diligente deveria ter pedido mais esclarecimentos quanto à 'aprovação' recebida» [63], possa parecer particularmente exigente, não constitui o elemento decisivo do raciocínio do Tribunal Geral quando este decidiu que o Conselho podia considerar que o EIH cumpria os critérios de inscrição. Além disso, mesmo que tal se enquadre na fiscalização do Tribunal de Justiça no quadro de um recurso, é inútil debruçarmo-nos mais sobre a cronologia das comunicações entre o Bundesbank e o recorrente, uma vez que daí não pode resultar nenhuma conclusão suscetível de auxiliar esta última na sua demonstração.

71. Quanto às cartas do banco nacional austríaco, o Tribunal Geral considerou que aquelas eram provenientes de uma autoridade nacional que não era competente para as operações em causa, uma vez que o EIH dependia apenas do Bundesbank [64]. Por conseguinte, na melhor das hipóteses, as referidas cartas limitavam-se a expor o entendimento, por essa autoridade nacional em especial, das normas que regulam as operações financeiras no contexto da aplicação de um ato da União, entendimento que não vincula as instituições da União [65]. O facto de uma das cartas alegadamente

61 — Acórdão Afrasiabi e.a. (EU:C:2011:874, n.º 67).

62 — Acrescento ainda que o comportamento do EIH poderia sustentar a adoção de medidas restritivas ao abrigo do artigo 16.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 961/2010, que prevê que as pessoas ou as entidades «que prestaram assistência a pessoas, entidades ou organismos constantes da lista para contornar ou violar as disposições do presente regulamento […]» podem igualmente ser objeto de uma medida de congelamento de fundos. Neste caso, o caráter consciente e intencional do comportamento censurado revela-se secundário, uma vez que basta que a ajuda ao ato de infringir ou de contornar seja identificada.

63 — N.º 154 do acórdão recorrido.

64 — V. n.º 155 do acórdão recorrido.

65 — V. n.º 57 das presentes conclusões.

expor os resultados de uma reunião do grupo RELEX/sanções também não podia auxiliar o EIH na sua demonstração, dado que o Conselho recordou que este grupo não é mais do que uma instância preparatória do Conselho e que não se pode deduzir uma posição oficial do Conselho de uma simples ata de uma reunião do referido grupo.

72. Por último, o recorrente procura demonstrar que o Tribunal Geral desvirtuou os relatórios de auditoria que apresentou. Em aplicação dos princípios que devem guiar a fiscalização do Tribunal de Justiça em tal caso [66], limitar-me-ei a concluir que tem toda a lógica que o Tribunal Geral tenha considerado que as conclusões de um relatório de auditoria elaborado, por natureza, com base em amostras de operações, não podem ser automaticamente aplicáveis a todas as operações efetivamente realizadas. Além disso, o EIH não contesta que o relatório de auditoria de 23 de dezembro de 2010 conclui expressamente que «as transações realizadas, em 2010, no quadro do procedimento da terceira via eram suscetíveis de comprometer os objetivos da política de sanções da União» [67]. Por outro lado, parece-me que a outra passagem do referido relatório, na qual o recorrente insiste no âmbito do recurso e que terá sido omitida pelo Tribunal Geral, vai exatamente no mesmo sentido, uma vez que os redatores do relatório, ao concluir que uma apreciação final das referidas operações só poderia ser obtida através de uma análise manual detalhada de operações individuais e das operações que lhes estão subjacentes [68], colocaram mais uma vez a tónica no caráter relativo das conclusões que dele poderiam ser retiradas no imediato. O mesmo se aplica à afirmação de que, sob reserva da verificação complementar em casos individuais, os relatores consideravam que os procedimentos seguidos pelo EIH para respeitar os regulamentos em matéria de sanções cumpriam os requisitos legais [69]. O Tribunal Geral não podia, por isso, decidir objetivamente que os relatórios de auditoria garantiam, de forma absoluta e definitiva, que o EIH tinha sempre atuado e continuava a atuar em plena conformidade com os Regulamentos n.os 423/2007 e 961/2010.

C – *Quanto ao terceiro fundamento, relativo a um erro de direito na interpretação e na aplicação dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica*

1. Argumentos do recorrente

73. Nos n.os 174 e seguintes do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou o argumento do recorrente, segundo o qual este alegava dispor de uma confiança legítima em que não seria punido pelas operações que realizou com base nas autorizações ou nas aprovações concedidas pelo Bundesbank, pelo facto de um operador económico prudente e avisado dever ser capaz de prever a adoção de uma medida da União suscetível de afetar os seus interesses e não pode invocar o benefício deste princípio quando a referida medida seja efetivamente adotada. O EIH contesta que pudesse prever a adoção das medidas restritivas contra si, precisamente porque as operações controvertidas tinham sido aprovadas ou autorizadas pela autoridade nacional competente.

74. Além disso, o Tribunal Geral considerou que a competência do Bundesbank estava limitada à concessão de autorizações com base numa apreciação caso a caso e que, consequentemente, a aprovação generalizada das operações efetuadas de acordo com o procedimento da terceira via não podia originar qualquer confiança legítima [70]. O EIH contesta esta conclusão recordando os argumentos que desenvolveu a este respeito no quadro do segundo fundamento. Acrescenta que, embora resulte da jurisprudência que, em princípio, a confiança legítima só pode ser invocada se tiverem sido fornecidas garantias conformes às normas aplicáveis, um operador económico pode

66 — Recordados no n.os 25 e 27 das presentes conclusões.
67 — N.º 156 do acórdão recorrido.
68 — V. n.º 85, alínea 5), do recurso.
69 — V. n.º 85, alínea 5), do recurso.
70 — V. n.os 176 e 177 do acórdão recorrido.

confiar numa declaração de uma autoridade nacional não conforme com o direito da União, desde que o referido direito esteja ferido de ambiguidade [71], o que acontecia no caso em apreço, tendo em conta a divergência de posições quanto à licitude do procedimento da terceira via. Em todo o caso, o Tribunal Geral já decidiu que mesmo uma declaração ou uma decisão nacional não totalmente conforme com o direito da União pode, em circunstâncias excecionais, criar uma confiança legítima no operador económico em causa [72] e o Tribunal de Justiça, por seu lado, decidiu que as autoridades nacionais da concorrência podem excecionalmente decidir não aplicar uma coima, apesar de uma empresa ter violado a proibição de cartéis prevista no artigo 101.º TFUE [73]. Assim, caso a conduta do EIH seja considerada uma violação de artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010 — *quod non* —, foram-lhe dadas garantias claras, precisas e reiteradas pelo Bundesbank que impedem que lhe seja aplicada qualquer sanção, quer a nível nacional quer a nível da União, devendo considerar-se que o Conselho está vinculado pela confiança gerada pelas garantias dadas pelo Bundesbank [74].

75. Por último, o EIH contesta a conclusão a que o Tribunal Geral chegou no n.º 179 do acórdão recorrido quando decidiu que os vários atos recorridos eram suficientemente claros para que o recorrente pudesse prever a sua aplicação.

2. Apreciação

76. Antes de mais, esclareço que a análise do presente fundamento se insere na continuação da apreciação efetuada no quadro da segunda parte do segundo fundamento, relativa, designadamente, ao alcance jurídico das autorizações e das aprovações, pelo Bundesbank, das operações efetuadas pelo EIH, e é tendo presentes as conclusões a que cheguei a esse respeito que procedo agora à apreciação do terceiro fundamento.

77. Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, retomada no acórdão recorrido [75], que «o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que tenham sido fornecidas ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, pelas autoridades competentes da União. […] [E]ste direito pertence a qualquer sujeito de direito no qual uma instituição, um órgão, um organismo da União, ao fornecer-lhe garantias precisas, criou esperanças fundadas. Tais garantias constituem, independentemente da forma em que são comunicadas, informações precisas, incondicionais e concordantes» [76].

78. Esta jurisprudência suscita duas séries de comentários.

79. Por um lado, mesmo que o comportamento do Bundesbank fosse suscetível de criar qualquer expetativa legítima no recorrente, esta só poderia invocá-la contra a autoridade nacional em questão. Por outras palavras, a hipotética confiança legítima originada pelo comportamento do Bundesbank não é oponível ao Conselho quando este decide impor medidas restritivas à EIH. A jurisprudência invocada pelo recorrente não parece contradizer esta conclusão, uma vez que se limita a referir que as autoridades nacionais da concorrência *podem* decidir não aplicar uma coima a uma empresa apesar de

71 — O recorrente invoca, a este respeito, os acórdãos Maizena (5/82, EU:C:1982:439, n.º 22) e Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, n.º 47), bem como o acórdão Regione autonoma della Sardegna e o./Comissão (T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, EU:T:2011:493, n.º 273).

72 — O recorrente cita, a este respeito, o acórdão Regione autonoma della Sardegna e o./Comissão (EU:T:2011:493, n.º 274).

73 — Neste ponto o recorrente apoia-se no acórdão Schenker & Co. e o. (C-681/11, EU:C:2013:404, n.ºs 40 e 41).

74 — O recorrente remete, a este respeito, para o n.º 87 das conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott no processo que deu origem ao acórdão Schenker & Co. e o. (C-681/11, EU:C:2013:126).

75 — V. n.º 174 do acórdão recorrido.

76 — Acórdão HGA e o./Comissão (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.º 132 e jurisprudência referida).

esta ter violado deliberadamente ou por negligência o artigo 101.º TFUE, desde que tenham criado na referida empresa uma confiança legítima em que o seu comportamento não viola a referida disposição [77], o que não implica mais do que a possibilidade de *a autoridade que criou a confiança legítima* ajustar, se for o caso, o seu próprio poder sancionatório.

80. Por outro lado, resulta dos desenvolvimentos consagrados à análise do segundo fundamento que a pretensa garantia dada pela autoridade nacional em questão não está em conformidade com o direito da União, uma vez que as autoridades nacionais apenas podem conceder autorizações caso a caso, que respeitem os procedimentos estabelecidos nos regulamentos em causa [78]. A jurisprudência invocada pelo recorrente especifica que «uma confiança legítima na regularidade de um auxílio estatal só pode, em princípio e salvo circunstâncias excecionais, ser invocada se esse auxílio tiver sido concedido com observância do procedimento» [79]. Ora, procurar saber se existem, no caso em apreço, circunstâncias excecionais que o EIH possa invocar seria, em todo o caso, ineficaz dada a inexistência dos elementos necessários para criar uma confiança legítima e, mais especificamente, de garantias precisas, incondicionais e concordantes de que o EIH não seria objeto de medidas restritivas por causa das operações controvertidas que realizou.

81. Por conseguinte, o argumento relativo à existência de um erro de direito na apreciação feita pelo Tribunal Geral quanto à violação do princípio da confiança legítima deve ser considerado improcedente.

82. Quanto ao princípio da segurança jurídica, há que concluir igualmente que a apreciação do Tribunal Geral não padece de qualquer erro.

83. Com efeito, o referido princípio implica que a legislação da União seja certa e que a sua aplicação seja previsível para os particulares [80]. Se recuarmos até ao momento em que o EIH requereu as autorizações e as aprovações ao Bundesbank, o Regulamento n.º 423/2007 e, depois, o Regulamento n.º 961/2010 estavam em vigor. Em nenhum destes regulamentos é referido que a aprovação ou a autorização dada por uma autoridade nacional teria como consequência retirar ao Conselho o poder de adotar medidas restritivas ou ofereceria qualquer garantia de que as operações assim aprovadas ou autorizadas seriam automaticamente consideradas lícitas pelo próprio Conselho. Assim, as disposições dos referidos regulamentos consagradas aos procedimentos de autorização são claramente diferentes das consagradas ao princípio do congelamento de fundos em geral e à proibição de contornar as medidas restritivas em particular [81]. De igual modo, resulta de forma inequívoca da redação destes dois regulamentos que cada uma das autorizações das autoridades nacionais devia ser concedida com base numa apreciação caso a caso de cada transferência pretendida — quer se tratasse de um pedido de liberação [82] ou de transferência de fundos [83].

84. Nestas condições, o recorrente podia perfeitamente antecipar não apenas a desconformidade da aprovação geral concedida pelo Bundesbank com o direito da União [84] mas igualmente o facto de que o Conselho podia, em todo o caso, impor-lhe medidas restritivas nas condições claramente estabelecidas pelos regulamentos acima referidos.

77 — V., acórdão Schenker & Co. e o. (EU:C:2013:404, n.os 40 e segs.).

78 — V. n.os 54 e segs., bem como n.º 64 das presentes conclusões.

79 — Acórdão HGA e o./Comissão (EU:C:2013:387, n.º 134).

80 — V., de entre abundante jurisprudência, acórdãos Nuova Agricast e Cofra/Comissão (C-67/09 P, EU:C:2010:607, n.º 77 e jurisprudência referida) e Alcoa Trasformazioni/Comissão (C-194/09 P, EU:C:2011:497, n.º 71).

81 — V., por um lado, artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 423/2007 e, por outro lado, artigos 8.º a 10.º, deste regulamento, bem como, por um lado, artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010 e, por outro lado, artigos 17.º a 19.º e 21.º deste regulamento.

82 — Ao abrigo dos artigos 8.º a 10.º do Regulamento n.º 423/2007 e 17.º a 19.º do Regulamento n.º 961/2010.

83 — Ao abrigo dos artigos 11.º do Regulamento n.º 423/2007 e 21.º do Regulamento n.º 961/2010.

84 — O argumento relativo às interpretações divergentes das autoridades nacionais, bem como de determinadas instituições da União, torna-se assim ineficaz, uma vez que afinal o problema não é tanto o de saber se as operações efetuadas de acordo com o procedimento da terceira via, por princípio, estavam em conformidade com o direito da União mas sim o de saber se uma autoridade nacional podia conceder, com base nos Regulamentos n.os 423/2007 e 961/2010, uma autorização de alcance geral das operações projetadas sem uma análise caso a caso.

85. Assim, o Tribunal Geral atuou corretamente ao rejeitar o argumento relativo à violação do princípio da segurança jurídica. Por conseguinte, o terceiro fundamento do recurso deve ser julgado improcedente na totalidade.

D – *Quanto ao quarto fundamento, relativo a um erro de direito na interpretação do artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 e do princípio da proporcionalidade*

1. Argumentos do recorrente

86. Através do seu quarto fundamento, o recorrente, no essencial, por um lado, acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 204 e 205 do acórdão recorrido, ter considerado que ele não podia invocar o artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010, que tem como objetivo proteger as empresas que, sem o saberem, tenham violado as proibições estabelecidas pelo referido Regulamento, como era o caso do EIH se o Tribunal de Justiça continuasse a considerar ilícitas as operações controvertidas.

87. Por outro lado, o recorrente acusa o Tribunal Geral julgado improcedente o fundamento relativo ao princípio da proporcionalidade. Com efeito, o congelamento dos fundos do EIH decidido pelo Conselho era uma medida desproporcionada.

88. Em primeiro lugar, recordando que sempre respeitou os pareceres da autoridade nacional competente, o EIH sustenta que o Bundesbank podia, por exemplo, ter deixado de aprovar o recurso ao procedimento da terceira via ou recusado as autorizações requeridas pelo EIH ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010. O Tribunal Geral considerou, erradamente, que tais medidas, que escapavam à fiscalização do Conselho, não garantiam o mesmo efeito de proteção que uma decisão de congelamento de fundos e que a referida decisão era, por isso, adequada e necessária. Com efeito, se o Conselho tinha considerado insuficiente o sistema de supervisão alemão, podia ter intimado este Estado-Membro a torná-lo mais eficaz, o que o referido Estado-Membro teria sido obrigado a fazer ao abrigo do princípio da cooperação leal. Ora, o Tribunal não teve em consideração este princípio na sua apreciação. Em todo o caso, é desproporcionado compensar o eventual erro de uma autoridade nacional com medidas restritivas, quando a responsabilidade de evitar interpretações divergentes da regulamentação da União é das instituições da União.

89. Em segundo lugar, o Tribunal cometeu outro erro de direito ao decidir que o regime de autorização instituído pelo artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 não garantia um efeito preventivo equivalente à inscrição na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados. É verdade que uma violação do referido artigo 21.º seria necessariamente detetada *a posteriori*, mas o mesmo aconteceria com qualquer violação do congelamento dos fundos da entidade designada. O artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 tinha, por isso, o mesmo efeito preventivo que a designação do EIH, sendo, no entanto, claramente menos restritivo. Assim, o EIH tinha apresentado ao Bundesbank o pedido relativo ao procedimento da terceira via antes de iniciar as suas operações, e os pedidos apresentados com base no referido artigo 21.º devem igualmente ser formulados antes da realização das operações. O EIH recorda que uma alteração da linha diretriz por parte do Bundesbank teria bastado para que o recorrente renunciasse às suas operações, uma vez que sempre cumpriu as diretivas desta autoridade nacional. Não havia, pois, razão para pensar que tal alteração não teria garantido um efeito preventivo equivalente ao do congelamento dos fundos do EIH. Além disso, o EIH invoca a carta proveniente do banco nacional austríaco, que, na sua opinião, demonstra que o próprio Conselho conhecia e tinha aprovado a posição do Bundesbank relativa à terceira via antes de designar o EIH [85].

85 — V. n.º 39 das presentes conclusões.

90. Assim, a designação do EIH pelo Conselho era desproporcionada, o Tribunal Geral efetuou uma qualificação jurídica errada dos factos e tirou conclusões fundamentalmente incorretas dos autos.

2. Apreciação

91. Resulta do artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010, que «[a]s proibições enunciadas no presente regulamento não implicam qualquer responsabilidade para as pessoas singulares ou coletivas ou entidades em causa, se estas não soubessem ou não tivessem motivos razoáveis para suspeitar que as suas ações iriam infringir as referidas proibições». O artigo 32.º do Regulamento n.º 961/2010 funciona como uma cláusula exoneratória de responsabilidade para as pessoas ou entidades que, de boa-fé ou ignorando o contexto que rodeia as medidas restritivas, tenham incorrido na violação do referido regulamento.

92. A este respeito, basta constatar que o EIH, ao contribuir para que os bancos iranianos designados pudessem concluir transações que as medidas de congelamento tinham interrompido, quando ele próprio desenvolve atividade no mercado financeiro, é especializado em serviços e atividades relacionados com o Irão ou no Irão e é detido, em parte, por uma entidade designada, não pode alegar que não sabia ou que não podia razoavelmente suspeitar que violava a proibição de não contornar as medidas restritivas constantes do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento n.º 961/2010. De nada vale, quanto a este aspeto, invocar as eventuais aprovações ou autorizações concedidas pelo Bundesbank [86], nem a carta proveniente do banco nacional austríaco [87]. Da mesma forma que estas autorizações e aprovações não podem fundamentar uma confiança legítima — como referi no âmbito da apreciação do fundamento precedente — também não são pertinentes para avaliar se o EIH podia beneficiar da exoneração de responsabilidade ao abrigo do artigo 32.º do Regulamento n.º 961/2010, tendo em conta o facto de que estas autorizações e aprovações não foram, em todo o caso, concedidas em conformidade com o regulamento. Por último, como salientou, acertadamente, o Conselho, mesmo que o EIH tivesse podido beneficiar do artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010, tal não teria obstado à sua inscrição na medida em que o EIH reunia as condições previstas no artigo 16.º do referido regulamento, pelo que tal medida restritiva, preventiva por natureza [88], não deve ser necessariamente interpretada como sendo a sanção aplicada à EIH pela sua própria responsabilidade nas violações do regulamento em que incorreu. É jurisprudência uniforme que a importância dos objetivos prosseguidos pelos atos da União que aplicam medidas restritivas é suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores, incluindo os que não têm responsabilidades na situação que levou à aplicação das medidas em causa, mas que são afetados, designadamente, nos seus direitos de propriedade [89].

93. Por conseguinte, a apreciação do Tribunal Geral relativa ao artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 não parece padecer de qualquer erro de direito.

94. Quanto ao caráter proporcionado da decisão do Conselho de inscrever o recorrente na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados, resulta de jurisprudência uniforme que «o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos

86 — Recordo que estas aprovações ou autorizações são, em todo o caso, concedidas pelas autoridades nacionais apenas com base nas informações prestadas pela pessoa ou entidade que as requer, sem que seja efetuada qualquer investigação, e que essas informações podem induzir em erro as referidas autoridades.

87 — A propósito desta última e das conclusões que dela se pode extrair quanto à posição do Conselho sobre o procedimento da terceira via, remeto para o n.º 71 das presentes conclusões.

88 — 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), Afrasiabi e o. (EU:C:2011:874, n.º 45) e Comissão e o./Kadi (EU:C:2013:518, n.ºs 130 e 132).

89 — Acórdão Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (EU:C:2008:461, n.º 361).

legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar» [90]. Além disso, o Tribunal de Justiça reconheceu igualmente que «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» [91].

95. A este respeito, há que salientar que o recorrente não contesta a legitimidade do objetivo prosseguido pelo regime de sanções contra o Irão instituído pelo Regulamento n.º 961/2010, nem sequer a proporcionalidade dos critérios de inscrição nas listas das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados enquanto tais, mas apenas a aplicação, no seu próprio caso, da medida restritiva decidida pelo Conselho. Dito isto, há que ter em mente que cada decisão de inscrição que vise lutar contra a proliferação nuclear no Irão prossegue objetivos relacionados com a paz e a segurança internacional [92].

96. Como já tive ocasião de recordar, o regime instituído pelo artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010 — que consiste no exercício da supervisão, pelas autoridades nacionais, das transferências que devem ser autorizadas antes da sua execução — tem uma natureza totalmente diferente do regime das medidas restritivas definido no artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010. Com efeito, o referido regulamento institui, a título preventivo, o princípio do congelamento de fundos das pessoas e das entidades que reúnem as condições de inscrição nas listas. Este congelamento é acompanhado por diversas possibilidades de liberação, por derrogação.

97. Pelo contrário, o artigo 21.º do Regulamento n.º 961/2010, por seu lado, insere-se na supervisão financeira geral e aplica-se a todas as pessoas ou entidades iranianas que, tendo ordenado uma transferência de fundos ou tendo sido destinatárias de tal transferência, continuam a poder utilizar livremente os seus fundos. Assim, a inscrição do recorrente ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 insere-se numa lógica e numa sistemática orientadas e específicas que nada têm a ver com as do artigo 21.º do referido regulamento, de muito maior alcance, pelo que um não pode ser visto como alternativa ao outro.

98. Tendo em conta o objetivo legítimo prosseguido — e não contestado — a aplicação do artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 à recorrente parece ser uma medida adequada, uma vez que tem como efeito bloquear todos os fundos por si detidos e autorizar a disponibilização — liberação — apenas excecionalmente. Desta forma, o Conselho garante que os fundos do EIH não serão, ou não voltarão a ser, utilizados pelas entidades designadas de forma não conforme com o regulamento, de acordo com o que foi decidido pelo Tribunal Geral no n.º 202 do acórdão recorrido. Decorre, naturalmente, desta conclusão que o efeito preventivo garantido pela aplicação do artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 não tem comparação com o efeito produzido pelo artigo 21.º deste mesmo regulamento, uma vez que, recordo, em tal caso, a entidade em causa continua a ser dona dos seus fundos.

99. Acrescento que a razão de ser da inscrição do recorrente na lista das pessoas e das entidades cujos bens devem ser congelados não deve ser procurada nas eventuais lacunas do sistema de supervisão financeira alemão, pelo que não se pode deduzir das pretensas medidas alternativas propostas pelo recorrente, que consistem numa alteração das linhas diretrizes do Bundesbank ou num melhoramento do referido sistema a nível nacional — ainda que levado a cabo em nome da cooperação leal — que se está perante medidas suscetíveis de constituir uma alternativa válida à medida de congelamento imposta à EIH. Acresce que a argumentação do EIH não assenta em medidas alternativas existentes mas apenas em medidas alternativas *potenciais*. Com efeito, as medidas invocadas pelo EIH revestem,

90 — Acórdão Melli Bank/Conselho (C-380/09 P, EU:C:2012:137, n.º 52).

91 — Acórdão Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, n.º 120).

92 — Acórdãos Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 115) e Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, n.º 124). V., igualmente, considerando 15 do Regulamento n.º 961/2010.

na sua maioria, um caráter puramente prospetivo, para não dizer hipotético, que o Tribunal de Justiça não pode tomar em consideração no momento de se pronunciar sobre a apreciação efetuada pelo Tribunal Geral do caráter proporcionado da aplicação de uma medida de congelamento de fundos à EIH.

100. No que respeita a estes elementos, o Tribunal Geral decidiu corretamente que nenhuma das medidas propostas pelo recorrente podia ser considerada uma medida alternativa ao congelamento de fundos do EIH, que, neste aspeto, apresentasse o mesmo nível de eficácia mas fosse menos atentatória para os direitos e liberdades do recorrente.

101. Por todas as razões que precedem, considero que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

IV – **Quanto às despesas**

102. O artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça prevê que, se o recurso for julgado improcedente, o Tribunal de Justiça decide sobre as despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, daquele Regulamento, aplicável ao processo de recurso por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do recorrente nas despesas e devendo esta, na minha opinião, ficar vencida, há que condená-la nas despesas relativas ao recurso. Tendo o Reino Unido intervindo no processo no Tribunal de Justiça nos termos do artigo 172.º do seu Regulamento de Processo, suportará as suas próprias despesas por força do 140.°, n.º 1, do referido regulamento.

V – **Conclusão**

103. Tendo em conta as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que declare e decida o seguinte:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Europäisch-Iranische Handelsbank AG é condenado no pagamento das despesas suportadas pelo Conselho da União Europeia.

3) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas próprias despesas.