Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada)

13 de dezembro de 2018 *

[Texto retificado por Despacho de 21 de março de 2019]

«Responsabilidade extracontratual — Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra o Irão — Congelamento de fundos — Inclusão e manutenção do nome da demandante nas listas das pessoas e entidades a quem se aplicam medidas restritivas — Danos morais»

No processo T-559/15,

Post Bank Iran, com sede em Teerão (Irão), representada por D. Luff, advogado,

demandante,

contra

Conselho da União Europeia, representado por B. Driessen e M. Bishop, na qualidade de agentes,

demandado,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por F. Ronkes Agerbeek e R. Tricot, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto, com base no artigo 268.º TFUE, um pedido de reparação dos danos que a demandante alegadamente sofreu no seguimento da adoção da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO 2010, L 281, p. 81), do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1), da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2011, L 319, p. 71), do Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2011, L 319, p. 11), e do Regulamento (UE)

* Língua do processo: inglês.

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 2012, L 88, p. 1), que inscreveram e mantiveram o nome da demandante nas listas de pessoas e entidades a quem eram aplicadas medidas restritivas.

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada),

composto por: I. Pelikánová (relator), presidente, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen e U. Öberg, juízes,

secretário: N. Schall, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de março de 2018,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O presente processo inscreve-se no quadro das medidas restritivas instituídas com vista a pressionar a República Islâmica do Irão para que ponha termo às atividades nucleares que apresentem um risco de proliferação e ao desenvolvimento de sistemas de lançamento de armas nucleares (a seguir «proliferação nuclear»).

2 A demandante, Post Bank Iran, é uma sociedade de direito iraniano que exerce atividades de banco postal.

3 Em 9 de junho de 2010, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução S/RES/1929 (2010) destinada a ampliar o âmbito das medidas restritivas impostas pelas anteriores Resoluções S/RES/1737 (2006), de 27 de dezembro de 2006, S/RES/1747 (2007), de 24 de março de 2007, e S/RES/1803 (2008), de 3 de março de 2008, e a introduzir medidas restritivas adicionais contra a República Islâmica do Irão.

4 Com a adoção da 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 (JO 2010, L 195, p. 39), o nome da demandante foi inscrito na lista do anexo II dessa decisão.

5 Por conseguinte, o nome da demandante também foi inscrito na lista que figura no Anexo V do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2007, L 103, p. 1).

6 A inscrição do nome da demandante na lista acima referida no n.º 5 produziu efeitos a partir da data de publicação do Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO 2010, L 195, p. 25), no *Jornal Oficial da União Europeia*, a saber, 27 de julho de 2010. Teve como efeito o congelamento dos fundos e dos recursos económicos da demandante (a seguir «congelamento dos fundos» ou «medidas restritivas»).

7 A inscrição do nome da demandante nas listas acima referidas nos n.os 4 e 5 baseava-se nos seguintes fundamentos:

«[A demandante] passou de simples banco nacional iraniano a banco que facilita o comércio internacional do Irão. Opera em nome do Bank Sepah (designado nos termos da RCSNU 1747 [do Conselho de Segurança]), efetuando as suas transações e ocultando a ligação deste segundo banco às ditas transações, a fim de evitar que lhe sejam impostas sanções. Em 2009, [a demandante] facilitou negócios efetuados, em nome do Sepah Bank, entre indústrias de defesa iranianas e beneficiários além-mar. Facilitou ainda a realização de transações comerciais com a empresa de fachada do Tranchon Commercial Bank da RPDC [República Popular Democrática da Coreia], conhecido por facilitar a realização de operações no domínio da proliferação entre o Irão e a RPDC.»

8 Por ofício de 29 de julho de 2010, o Conselho da União Europeia informou a demandante da inscrição do seu nome nas listas acima referidas nos n.os 4 e 5. Em anexo ao ofício seguia uma cópia destes últimos atos.

9 Por carta de 12 de setembro de 2010, a demandante pediu ao Conselho que revisse a inscrição do seu nome nas listas em causa, à luz de informações que lhe comunicava.

10 Com a sua Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413/PESC (JO 2010, L 281, p. 81), o Conselho, o Conselho, depois de rever a situação da demandante, manteve o seu nome na lista que consta do anexo II da Decisão 2010/413, com efeitos a partir desse mesmo dia, com os seguintes fundamentos:

«[A demandante] «[A demandante] passou de simples banco nacional iraniano a banco que facilita o comércio internacional do Irão. Opera em nome do Bank Sepah (designado nos termos da RCSNU 1747 [do Conselho de Segurança]), efetuando as suas transações e ocultando a ligação deste segundo banco às ditas transações, a fim de evitar que lhe sejam impostas sanções. Em 2009, [a demandante] facilitou negócios efetuados, em nome do Sepah Bank, entre indústrias de defesa iranianas e beneficiários além-mar. Facilitou ainda a realização de transações comerciais com a empresa de fachada do Tranchon Commercial Bank da RPDC [República Popular Democrática da Coreia], conhecido por facilitar a realização de operações no domínio da proliferação entre o Irão e a RPDC.»

11 Na adoção do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º ° 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1), o nome a demandante foi inscrito na lista que consta do Anexo VIII desse regulamento, com efeitos a partir de 27 de outubro de 2010.

12 Por ofício de 28 de outubro de 2010, recebido pela demandante em 29 de outubro de 2010, o Conselho informou-a de que, após revisão da sua situação à luz das observações constantes da carta de 12 de setembro de 2010, devia permanecer sujeita a medidas restritivas.

13 Por carta de 28 de dezembro de 2010, a demandante impugnou os factos que lhe eram imputados pelo Conselho. Para o exercício dos seus direitos de defesa, requereu acesso ao processo.

14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de janeiro de 2011, a demandante interpôs recurso de anulação das listas acima referidas nos n.os 4 e 5, na parte que lhe dizia respeito. O recurso foi registado com o n.º T-13/11.

15 Por ofício de 22 de fevereiro de 2011, o Conselho forneceu à demandante os extratos que lhe diziam respeito, resultantes das propostas de inscrição transmitidas pelos Estados-Membros, conforme constavam das suas notas de transmissão designadas sob as referências 13413/10 EXT 5, 13414/10 EXT 5 e 6723/11.

16 Por carta de 29 de julho de 2011, a demandante impugnou novamente a realidade dos factos que lhe eram imputados pelo Conselho.

17 Com a sua Decisão 2011/783/PESC, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2011, L 319, p. 71), e com o seu Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2011, L 319, p. 11), o Conselho, após reexame da situação da demandante, manteve o seu nome nas listas que constam do anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, respetivamente com efeitos a partir de 1 e 2 de dezembro de 2011.

18 Por ofício de 5 de dezembro de 2011, o Conselho informou a demandante de que iria continuar sujeita a medidas restritivas.

19 Por carta de 13 de janeiro de 2012, a demandante requereu novamente acesso ao processo.

20 A Decisão 2012/35/PESC do Conselho, de 23 de janeiro de 2012, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2012, L 19, p. 22), entrou em vigor no dia da sua aprovação. O seu artigo 1.º, n.º 7, alterou, a partir dessa data, o artigo 20.º da Decisão 2010/413, introduzindo, nomeadamente, um novo critério relativo a um apoio, nomeadamente financeiro, prestado ao Governo iraniano.

21 Por ofício de 21 de fevereiro de 2012, o Conselho transmitiu à demandante documentos relativos à «decisão […] de 1 de dezembro de 2011 de manter em vigor as medidas restritivas [contra ela]».

22 Na adoção do Regulamento n.º 267/2012, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1), o novo critério relativo a um apoio, nomeadamente financeiro, prestado ao governo iraniano foi introduzido no artigo 23.º, n.º 2, alínea d), desse regulamento. Por outro lado, o nome da demandante foi inscrito, pelas mesmas razões acima mencionadas no n.º 10, na lista que consta do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir, conjuntamente com as listas que constam do Anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, «listas controvertidas»), com efeitos a partir de 24 de março de 2012.

23 Por articulado entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de junho de 2012, a demandante adaptou o seu pedido no processo T-13/11, para, em substância, abranger a anulação de todas as listas controvertidas, na parte a ela respeitante.

24 Por Acórdão de 6 de setembro de 2013, Post Bank Iran/Conselho (T-13/11, não publicado, EU:T:2013:402), o Tribunal Geral anulou nomeadamente as listas controvertidas na parte respeitante à demandante, por não estarem alicerçadas em provas. Não foi interposto recurso desse acórdão, que transitou e passou a fazer caso julgado.

25 Pela Decisão 2013/661/PESC, de 15 de novembro de 2013, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2013, L 306, p. 18), e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1154/2013, de 15 de novembro de 2013, que dá execução ao Regulamento n.º 267/2012 (JO 2013, L 306, p. 3), o Conselho manteve as

medidas restritivas contra a demandante com base no novo critério relativo ao apoio, nomeadamente financeiro, prestado ao Governo iraniano. Esses atos entraram em vigor em 16 de novembro de 2013, data da sua publicação no *Jornal Oficial*.

26 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de janeiro de 2014, a demandante interpôs recurso de anulação dos atos de 15 de novembro de 2013 que mantinham as medidas restritivas contra si. Esse recurso foi registado com o n.º T-68/14.

27 Por Acórdão de 3 de maio de 2016, Post Bank Iran/Conselho (T-68/14, não publicado, EU:T:2016:263), o Tribunal Geral negou provimento ao recurso e condenou a demandante nas despesas.

28 Por carta de 25 de julho de 2015, a demandante apresentou ao Conselho um pedido prévio de indemnização pelos danos alegadamente sofridos por causa das medidas restritivas tomadas contra ela, nos termos do Regulamento de Execução n.º 668/2010 e da Decisão 2010/413. O Conselho não respondeu a essa carta.

Tramitação do processo e pedidos das partes

29 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de setembro de 2015, a demandante propôs a presente ação. O processo foi distribuído à Primeira Secção do Tribunal Geral, por conexão.

30 Em 2 de fevereiro de 2016, o Conselho apresentou a sua contestação.

31 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de março de 2016, a Comissão Europeia pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Conselho.

32 Em 12 de abril e 4 de maio de 2016, o Conselho e a demandante apresentaram observações sobre o pedido de intervenção.

33 Por decisão do presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral de 18 de maio de 2016, proferida ao abrigo do artigo 144.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, foi admitida a intervenção da Comissão na presente lide.

34 Em 27 de maio de 2016, a recorrente apresentou réplica.

35 Em 22 de julho de 2016, o Conselho entregou a tréplica.

36 Em 19 de julho de 2016, a Comissão apresentou articulado de intervenção. Respetivamente em 7 de setembro e 13 de outubro de 2016, o Conselho e a demandante apresentaram observações sobre esse articulado.

37 Mediante proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção) decretou uma medida de organização do processo no sentido de serem ouvidas as partes quanto a uma eventual suspensão da instância até decisão do Tribunal de Justiça que pusesse termo à instância no processo C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Conselho. As partes principais apresentaram observações a esse respeito no prazo fixado.

38 Tendo a composição das Secções do Tribunal Geral sido alterada, em aplicação do artigo 27.º, n.º 5, do Regulamento de Processo, o juiz-relator foi agregado à Primeira Secção, à qual, consequentemente, foi distribuído o presente processo.

39 Em face das observações das partes principais, o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral, por decisão de 10 de outubro de 2016, suspendeu a presente instância.

40 No seguimento da prolação do Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402), mediante proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção) decretou uma medida de organização do processo no sentido de serem ouvidas as partes quanto às consequências a extrair desse acórdão para a presente lide. As partes principais apresentaram observações a esse respeito no prazo fixado. Nas suas observações, a demandante indicou nomeadamente que desistia do pedido de indemnização na parte relativa aos danos materiais.

41 Nenhuma das partes principais requereu no prazo fixado a realização de audiência de alegações, nos termos do artigo 106.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

42 Em 15 de dezembro de 2017, nos termos do artigo 28.º do Regulamento de Processo e sob proposta da Primeira Secção, o Tribunal decidiu remeter o presente processo à formação de julgamento alargada.

43 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal deu abertura à fase oral, decidiu que fossem recolhidas as observações das partes principais quanto a uma eventual apensação do presente processo com o processo T-558/15, Iran Insurance/Conselho, para efeitos de fase oral e colocar certas questões às partes. As partes deram cumprimento ao solicitado nos prazos fixados.

44 Por decisão de 9 de fevereiro de 2018, o presidente da Primeira Secção do Tribunal ordenou a apensação do presente processo e do processo T-558/15 para efeitos de fase oral.

45 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal na audiência de 20 de março de 2018. Nas suas respostas, a demandante precisou nomeadamente o ilícito, declarado no Acórdão de 6 de setembro de 2013, Post Bank Iran/Conselho (T-13/11, não publicado, EU:T:2013:402), que invocava em apoio do seu pedido de indemnização, o que foi registado na ata da audiência.

46 Após modificação do seu pedido (v. n.º 40, *supra*), a demandante conclui pedindo, em substância, que o Tribunal se digne:

– condenar o Conselho a pagar-lhe, em reparação dos danos morais que sofreu por causa da inscrição ilegal do seu nome nas listas controvertidas, entre julho de 2010 e de novembro de 2013, nos termos da Decisão 2010/644, do Regulamento n.º 961/2010, da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012, uma indemnização no montante de 1 000 000 euros;

– condenar o Conselho nas despesas.

47 O Conselho conclui, em substância, pedindo que o Tribunal se digne:

– declarar-se parcialmente incompetente para conhecer da ação e julgá-la manifestamente improcedente no restante;

– condenar a demandante nas despesas.

48 A Comissão conclui pela total improcedência da ação.

Questão de direito

Quanto à competência do Tribunal para conhecer da ação

49 [Conforme retificado por Despacho de 21 de março de 2019] Na tréplica, o Conselho entende que, na medida em que a demandante baseia o seu pedido de reparação da ilegalidade da inscrição do seu nome na lista que consta do anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, o Tribunal não tem competência para conhecer da presente ação, na medida em que o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE não confere competência ao Tribunal para conhecer de um pedido de reparação baseado na ilegalidade de um ato pertencente à política externa e de segurança comum (PESC).

50 Nas suas respostas escritas às questões do Tribunal (n.º 43, *supra*), a demandante alega que a causa de não conhecimento de mérito arguida pelo Conselho é inadmissível, por extemporânea, e que é improcedente, na medida em que os atos PESC foram executados, no caso, por regulamentos adotados ao abrigo do artigo 215.º TFUE.

51 A esse respeito, há que lembrar que uma causa de não conhecimento de mérito arguida na tréplica, quando pudesse tê-lo sido logo na contestação, deve ser considerada extemporânea (v., neste sentido, Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Jannatian/Conselho, T-328/14, não publicado, EU:T:2016:86, n.º 29). Ora, a presente causa de não conhecimento de mérito, que o Conselho podia ter arguido logo na contestação, é extemporânea e, como tal, inadmissível.

52 Não obstante, nos termos do artigo 129.º do Regulamento de Processo, o Tribunal pode, a todo o tempo e ouvidas as partes, conhecer oficiosamente das causas de não conhecimento de mérito de ordem pública, entre as quais figura, segundo a jurisprudência, a competência do juiz da União Europeia para conhecer da ação (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de março de 1980, Ferriera Valsabbia e o./Comissão, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79, EU:C:1980:81, n.º 7, e de 17 de junho de 1998, Svenska Journalistförbundet/Conselho, T-174/95, EU:T:1998:127, n.º 80).

53 Ora, resulta do artigo 24, n.º 1, segundo parágrafo, sexto período, TUE e do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE que o Tribunal de Justiça da União Europeia, em princípio, não tem competência no respeitante às disposições de direito primário relativas à PESC e aos atos jurídicos adotados com base nelas. Só a título excecional, de acordo com o artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE, têm os tribunais da União competência no domínio da PESC. Essa competência inclui, por um lado, a fiscalização do respeito do artigo 40.º TUE e, por outro, os recursos de anulação interpostos por particulares, nas condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, contra medidas restritivas adotadas pelo Conselho no âmbito da PESC. Em contrapartida, o

artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE não atribui ao Tribunal de Justiça da União Europeia qualquer competência para conhecer de qualquer ação de indemnização (Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Jannatian/Conselho, T-328/14, não publicado, EU:T:2016:86, n.º 30).

54 Daí resulta que uma ação de indemnização para reparação dos danos alegadamente sofridos por causa da adoção de um ato em matéria de PESC está excluída da competência do Tribunal Geral (Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Jannatian/Conselho, T-328/14, não publicado, EU:T:2016:86, n.º 31).

55 Em contrapartida, o Tribunal sempre reconheceu a sua competência para conhecer de um pedido de reparação de um dano alegadamente sofrido por uma pessoa ou entidade, por causa de medidas restritivas adotadas contra ela, de acordo com o artigo 215.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho, T-47/03, não publicado, EU:T:2007:207, n.ºs 232 a 251, e de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.ºs 45 a 149).

56 No caso, as medidas restritivas adotadas contra a demandante, respetivamente pela Decisão 2010/644 e pela Decisão 2011/783, foram executadas pelo Regulamento n.º 961/2010, pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e pelo Regulamento n.º 267/2012, adotados nos termos do artigo 215.º TFUE.

57 Daí resulta que, embora o Tribunal não seja competente para conhecer do pedido de reparação da demandante, na medida em que pede a reparação dos danos que alega ter sofrido por causa das medidas restritivas tomadas contra ela na Decisão 2010/644 e na Decisão 2011/783, é, em contrapartida, competente para conhecer desse mesmo pedido na medida em que visa a reparação do dano que alega ter sofrido por causa da execução dessas medidas pelo Regulamento n.º 961/2010, pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e pelo Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «atos controvertidos»).

58 Por conseguinte, só há que conhecer da presente ação na parte em que se pede a reparação dos danos que a demandante alega ter sofrido pelo facto de as medidas restritivas tomadas contra ela na Decisão 2010/644 e na Decisão 2011/783 terem sido executadas pelos atos controvertidos.

Quanto à admissibilidade da ação

59 Sem arguir qualquer exceção por requerimento separado, a Comissão alega que, tendo em conta a data da propositura da presente ação, a saber, 25 de setembro de 2015, esta foi proposta depois do prazo de cinco anos previsto no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, na medida em que se pede a indemnização por um dano que se teria materializado antes de 25 de outubro de 2010. De acordo com a jurisprudência, a presente ação deve, pois, ser julgada parcialmente inadmissível. Segundo a Comissão, a prescrição parcial da ação é de conhecimento oficioso, enquanto questão de ordem pública.

60 O Conselho entende que, no caso, não parece colocar-se a questão da prescrição, na medida em que a demandante só pede reparação pela inscrição do seu nome nas listas controvertidas depois de 25 de setembro de 2010. Indica, porém, que, caso se apresentasse uma situação de prescrição, seria de conhecimento oficioso, enquanto questão de ordem pública.

61 A demandante conclui pela inadmissibilidade da presente causa de não conhecimento de mérito e que não pode ser de conhecimento oficioso do Tribunal, pois não é uma causa de não conhecimento de mérito de ordem pública. De qualquer forma, essa causa de não conhecimento de mérito é improcedente. A demandante acrescenta que essa questão da prescrição perdeu todo o interesse no seguimento da desistência do seu pedido de indemnização pelos danos materiais.

62 Quanto à presente causa de não conhecimento de mérito, arguida pela Comissão, refira-se que as conclusões do Conselho no sentido da improcedência da presente ação de modo nenhum assentam na prescrição parcial da ação na base da presente lide. Ora, nos termos do artigo 40.º, quarto parágrafo, e do artigo 53.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 142.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as conclusões do articulado de intervenção só podem ter por objeto o apoio, total ou parcial, das conclusões de uma das partes principais. Além disso, o interveniente aceita o litígio no estado em que se encontra no momento da sua intervenção, de acordo com o artigo 142.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

63 Daí resulta que o interveniente não tem legitimidade para arguir autonomamente uma causa de não conhecimento de mérito e, portanto, que o Tribunal não tem que conhecer dos fundamentos invocados exclusivamente por ele e que não sejam de ordem pública (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.º 22, e de 3 de julho de 2007, Au Lys de France/Comissão, T-458/04, não publicado, EU:T:2007:195, n.º 32).

64 Além disso, já se decidiu no sentido de que, por força do artigo 340.º TFUE, na medida em que a ação de responsabilidade extracontratual da União se regia pelos princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros e na medida em que um exame comparado dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros revelava que, em regra e com poucas exceções, o julgador não podia conhecer oficiosamente da prescrição da ação, não havia que conhecer oficiosamente de um eventual problema de prescrição da ação em causa (Acórdãos de 30 de maio de 1989, Roquette frères/Comissão, 20/88, EU:C:1989:221, n.ºs 12 e 13, e de 8 de novembro de 2012, Evropaïki Dynamiki/Comissão, C-469/11 P, EU:C:2012:705, n.º 51).

65 Por conseguinte, há que julgar inadmissível a causa de não conhecimento de mérito arguida pela Comissão.

Quanto à admissibilidade das provas juntas com a réplica

66 Na tréplica, o Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pela extemporaneidade e, portanto, pela inadmissibilidade das provas juntas nos anexos R.1 a R.15 da réplica. Afirma que essas provas, de acordo com a jurisprudência, podiam e deviam ter sido juntas com a petição.

67 Nas suas respostas escritas às questões do Tribunal (v. n.º 43, *supra*), o Conselho e a Comissão reconhecem que, dada a modificação do pedido da ação (v. n.º 40, *supra*), deixou de ser necessário decidir da admissibilidade das provas juntas nos anexos R.2 a R.15 da réplica, que são relativos unicamente aos danos materiais alegadamente sofridos pela demandante.

68 A demandante admite igualmente que, por causa da modificação do seu pedido (v. n.º 40, *supra*), a causa de não conhecimento de mérito só continua a ser relevante a respeito do anexo R.1 da réplica. Conclui pela improcedência da causa de não conhecimento de mérito, pelo facto de o anexo R.1 da réplica conter provas suplementares de factos bem demonstrados na petição e que são necessárias para refutar os argumentos apresentados pelo Conselho na contestação. Entende

que o Conselho podia exercer plenamente os seus direitos de defesa contra essas provas na tréplica. Afirma que a Comissão teve igualmente a possibilidade de verificar e apreciar essas provas.

69 No caso, resulta do pedido modificado da demandante que a presente ação tem por objeto um pedido de indemnização para reparação dos danos morais alegadamente sofridos por ela no seguimento da adoção dos atos controvertidos pelo Conselho. Trata-se, pois, de uma ação em que a demandante pretende acionar a responsabilidade extracontratual da União.

70 Ora, segundo jurisprudência assente, em sede de ação de responsabilidade extracontratual, cabe ao demandante apresentar provas ao juiz da União, a fim de demonstrar a realidade e a dimensão do dano que alega ter sofrido [v. Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Zafeiropoulos/Cedefop, T-537/12, não publicado, EU:T:2016:36, n.º 91 e jurisprudência aí referida; Acórdão de 26 de abril de 2016, Strack/Comissão, T-221/08, EU:T:2016:242, n.º 308 (não publicado)].

71 É certo que o juiz da União já reconheceu que, em certos casos, nomeadamente quando seja difícil quantificar o dano alegado, não é indispensável precisar na petição a sua exata extensão nem quantificar o montante da reparação pedida (v. Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Inalca e Cremonini/Comissão, C-460/09 P, EU:C:2013:111, n.º 104 e jurisprudência aí referida).

72 A petição no presente processo foi apresentada em 25 de setembro de 2015. Nessa petição, a demandante quantificou os danos morais que entendia ter sofrido, com base nos elementos juntos com a petição.

73 A título preliminar, há que lembrar que, de acordo com o artigo 76.º, alínea f), do Regulamento de Processo, que entrou em vigor em 1 de julho de 2015 e é, portanto, aplicável à presente petição, a petição deve conter as provas e oferecimentos de prova, se a elas houver lugar.

74 Além disso, o artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo dispõe que as provas e oferecimentos de prova devem ser apresentadas no âmbito da primeira troca de articulados. O n.º 2 desse mesmo artigo acrescenta que as partes podem ainda juntar provas ou fazer oferecimentos de prova na réplica e na tréplica em apoio da sua argumentação, desde que o atraso na sua apresentação seja justificado. Neste último caso, de acordo com o artigo 85.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, o Tribunal decide da admissibilidade das provas juntas ou dos oferecimentos de prova feitas, tendo sido dada às outras partes a possibilidade de tomarem posição sobre eles.

75 A regra de preclusão prevista no artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo não diz respeito à contraprova nem à ampliação dos oferecimentos de prova feitas na sequência de contraprova da parte contrária [v. Acórdão de 22 de junho de 2017, Biogena Naturprodukte/EUIPO (ZUM wohl), T-236/16, EU:T:2017:416, n.º 17 e jurisprudência aí referida].

76 Resulta da jurisprudência relativa à aplicação da regra de preclusão prevista no artigo 85.º, n.º 1, do Regulamento de Processo que as partes devem fundamentar o atraso na apresentação das suas novas provas ou oferecimentos de prova (Acórdão de 18 de setembro de 2008, Angé Serrano e o./Parlamento, T-47/05, EU:T:2008:384, n.º 54) e que o juiz da União tem o poder de fiscalizar a justificação do atraso na apresentação dessas provas ou oferecimentos de prova e, consoante o caso, o seu conteúdo e ainda, se essa apresentação extemporânea não for suficientemente justificada ou fundada, o poder de não as admitir (Acórdãos de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justiça, C-243/04 P, não publicado, EU:C:2005:238, n.º 33, e de 18 de setembro de 2008, Angé Serrano e o./Parlamento, T-47/05, EU:T:2008:384, n.º 56).

77 Já se decidiu no sentido de que a apresentação extemporânea, por uma parte, de provas ou oferecimentos de prova podia ser justificada pelo facto de essa parte não poder dispor anteriormente dessas provas ou se as apresentações extemporâneas da parte contrária justificarem que os autos sejam completados, de forma a garantir o respeito do princípio do contraditório (Acórdãos de 14 de abril de 2005, Gaki-Kakouri/Tribunal de Justiça, C-243/04 P, não publicado, EU:C:2005:238, n.º 32, e de 18 de setembro de 2008, Angé Serrano e o./Parlamento, T-47/05, EU:T:2008:384, n.º 55).

78 No caso, a demandante juntou um certo número de provas em apoio do pedido de indemnização pelos alegados danos morais, no anexo R.1 da réplica, sem dar qualquer justificação precisa sobre o atraso nessa apresentação.

79 Na medida em que, nas suas respostas às questões do Tribunal (v. n.º 43, *supra*), a demandante alegou que o anexo R.1 da réplica continha provas suplementares de factos já bem demonstrados na petição, essa justificação deve ser rejeitada por ser irrelevante, uma vez que a simples circunstância que haver factos já demonstrados não é suscetível de justificar a apresentação extemporânea de novas provas.

80 Na medida em que, nessas mesmas respostas, alegou que o anexo R.1 da réplica continha provas necessárias para refutar os argumentos invocados pelo Conselho na contestação, refira-se que as provas que constam desse anexo foram juntas pela demandante unicamente para demonstrar, de acordo com a jurisprudência acima referida no n.º 70, a realidade e a dimensão dos danos morais alegados, conforme quantificados na petição, e não para desmentir provas já juntas pelo Conselho com esse articulado. O facto de, nesse articulado, o Conselho ter arguido que a demandante não tinha feito prova bastante da realidade e da dimensão dos danos alegadamente sofridos não permite que seja considerada contraprova, na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 75 nem permite que as provas que constam do anexo R.1 da réplica sejam consideradas uma ampliação de oferecimentos de prova feita no seguimento de contraprova nem ainda considerar que a apresentação extemporânea dessas provas era, desse modo, justificada pela necessidade de responder aos argumentos do Conselho e de assegurar o respeito do princípio do contraditório.

81 Daí resulta que as provas juntas no anexo R.1 da réplica não podem ser admitidas e não serão tidas em conta em sede de exame do mérito da ação.

Quanto ao mérito

82 Por força do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, «[e]m matéria de responsabilidade extracontratual, a União deve indemnizar, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções». Segundo jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, pela atuação ilegal dos seus órgãos, está sujeita à reunião de uma série de pressupostos, a saber, a ilicitude da atuação imputada às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre a alegada atuação e o dano invocado (v. Acórdão de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.º 106 e jurisprudência aí referida; Acórdãos de 11 de julho de 2007, Schneider Electric/Comissão, T-351/03, EU:T:2007:212, n.º 113, e de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.º 47).

83 Em apoio da presente ação, a demandante alega que esses três pressupostos estão reunidos no caso presente.

84 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pela improcedência da presente ação, por não ter a demandante feito a prova, como lhe cabia, de que estão preenchidos no caso presente todos os pressupostos da responsabilidade extracontratual da União.

85 Segundo jurisprudência constante, os pressupostos da responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, conforme já acima enumerados no n.º 82, são cumulativos (Acórdão de 7 de dezembro de 2010, Fahas/Conselho, T-49/07, EU:T:2010:499, n.ºs 92 e 93, e Despacho de 17 de fevereiro de 2012, Dagher/Conselho, T-218/11, não publicado, EU:T:2012:82, n.º 34). Daí resulta que, quando não esteja preenchido um desses pressupostos, a ação deve ser julgada integralmente improcedente (Acórdão de 26 de outubro de 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, n.º 193).

86 Há que verificar, portanto, se, no caso, a demandante faz prova, como lhe cabe, da ilicitude do comportamento que imputa ao Conselho, a saber, a adoção dos atos controvertidos, da realidade dos danos morais que alega ter sofrido e da existência de um nexo de causalidade entre essa adoção e os danos que invoca.

Quanto à alegada ilicitude

87 A demandante alega estar preenchido o pressuposto da ilicitude do comportamento de uma instituição, pois a adoção dos atos controvertidos constitui uma violação suficientemente caracterizada, pelo Conselho, de uma norma jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares, suscetível, segundo a jurisprudência, de dar origem à responsabilidade extracontratual da União.

88 A esse respeito, a demandante alega que a inscrição e a manutenção do seu nome nas listas controvertidas, em aplicação dos atos controvertidos, são manifestamente ilegais, como decidiu o Tribunal Geral no Acórdão do 6 de setembro de 2013, Post Bank Iran/Conselho (T-13/11, não publicado, EU:T:2013:402). Além disso, as disposições legais violadas no caso presente dirigem-se nomeadamente à proteção dos interesses individuais das pessoas e das entidades em causa, às quais conferem direitos (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.ºs 57 e 58).

89 Segundo a demandante, constitui uma violação suficientemente caracterizada dessas disposições o facto de o Conselho inscrever ou manter o nome de uma pessoa nas listas quando não dispõe de informações ou de elementos que façam prova bastante do mérito das medidas restritivas tomadas (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.ºs 59, 63 e 68). No caso, o Conselho adotou os atos controvertidos através dos quais, entre julho de 2010 e novembro de 2013, foram tomadas medidas restritivas contra ela, sem a mínima prova do comportamento que lhe era imputado.

90 Por último, a demandante entende que o Conselho não pode alegar que as disposições que violou eram vagas, ambíguas ou pouco claras, pois, no momento em que foram adotados os atos controvertidos, era claro que o Conselho tinha que apresentar provas que suportassem as medidas restritivas que tomava.

91 O Conselho, apoiado pela Comissão, não contesta a ilegalidade dos atos controvertidos, mas considera que esta não pode dar origem à responsabilidade extracontratual da União, na medida em que não constitui uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares. Essa violação só poderia ser demonstrada se se

tivesse provado, de acordo com a jurisprudência, que o Conselho tinha violado grave e manifestamente os limites que se impunham ao seu poder de apreciação, o que entende não ser o caso.

92 No Acórdão de 6 de setembro de 2013, Post Bank Iran/Conselho (T-13/11, não publicado, EU:T:2013:402), o Tribunal declarou a ilegalidade dos atos controvertidos.

93 Não obstante, há que lembrar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal Geral, a declaração de ilegalidade de um ato jurídico, por lamentável que seja essa ilegalidade, não basta para se considerar preenchido o pressuposto de responsabilidade extracontratual da União relativo à ilicitude do comportamento imputado às instituições (Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.º 50; v., igualmente, neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2003, Dole Fresh Fruit International/Conselho e Comissão, T-56/00, EU:T:2003:58, n.ºs 72 a 75, e de 23 de novembro de 2011, Sison/Conselho, T-341/07, EU:T:2011:687, n.º 31). A anulação de um ou mais atos do Conselho na origem dos danos alegados pela demandante, mesmo quando essa anulação seja decidida por acórdão do Tribunal Geral proferido antes da propositura da ação de indemnização, não constitui, portanto, a prova irrefutável de uma violação suficientemente caracterizada por parte dessa instituição, que permita declarar, *ipso jure*, a responsabilidade extracontratual da União (Acórdão de 13 de dezembro de 2017, HTTS/Conselho, T-692/15, pendente de recurso, EU:T:2017:890, n.º 48).

94 O pressuposto da existência de um comportamento ilícito das instituições da União exige a violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares (v. Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

95 A necessidade de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares visa, qualquer que seja a natureza do ato ilícito em causa, evitar que o risco de ter que suportar os danos alegados pelas pessoas em causa entrave a capacidade da instituição em causa de exercer plenamente as suas competências no interesse geral, quer no âmbito da sua atividade normativa ou que impliquem opções de política económica, quer na esfera da sua competência administrativa, sem, no entanto, fazer recair sobre particulares o ónus das consequências de incumprimentos flagrantes e indesculpáveis (v. Acórdão de 23 de novembro de 2011, Sison/Conselho, T-341/07, EU:T:2011:687, n.º 34 e jurisprudência aí referida; Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.º 51).

96 Tendo identificado as normas jurídicas cuja violação a demandante alega no caso presente, há que analisar primeiro, se essas normas têm por objeto conferir direitos aos particulares e, segundo, se o Conselho cometeu uma violação suficientemente caracterizada dessas normas.

– *Quanto às normas jurídicas cuja violação se invoca*

97 Na audiência, em resposta às questões orais do Tribunal, a demandante precisou, quanto às normas jurídicas cuja violação tinha sido declarada no Acórdão de 6 de setembro de 2013, Post Bank Iran/Conselho (T-13/11, não publicado, EU:T:2013:402), que remetia unicamente para a declaração, nos n.ºs 133 e 134 desse acórdão, de que, na medida em que aplicavam o critério da «ajuda» a uma pessoa ou a uma entidade cujo nome estivesse inscrito nas listas a violar medidas restritivas ou a subtrair-se a elas, os atos controvertidos eram infundados, pois não tinham o

suporte de provas, e violavam, em substância, o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, o artigo 16.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 23.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 267/2012.

– *Quanto à questão de saber se as normas jurídicas cuja violação se invoca têm por objeto conferir direitos aos particulares*

98 Resulta da jurisprudência que as disposições que referem, de forma taxativa, as condições em que podem ser adotadas medidas restritivas têm essencialmente por objeto proteger os interesses individuais das pessoas e entidades a quem possam dizer respeito essas medidas, limitando os casos em que essas medidas lhes podem ser legalmente aplicadas (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.º 57; v., igualmente, neste sentido e por analogia, Acórdão de 23 de novembro de 2011, Sison/Conselho, T-341/07, EU:T:2011:687, n.º 51).

99 Essas mesmas disposições asseguram, assim, a proteção dos interesses individuais das pessoas e das entidades a quem possam dizer respeito as medidas restritivas e devem ser, por conseguinte, consideradas normas jurídicas que têm por objeto conferir direitos aos particulares. Se os pressupostos de fundo em questão não estiverem preenchidos, a pessoa ou a entidade em causa tem o direito de que não lhe sejam impostas medidas restritivas. Esse direito implica, necessariamente, que a pessoa ou a entidade a quem forem impostas medidas restritivas em condições não previstas nessas disposições possa pedir uma indemnização pelas consequências danosas dessas medidas, se se verificar que a respetiva imposição assenta numa violação suficientemente caracterizada das normas substantivas aplicadas pelo Conselho (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.º 58; v. igualmente, neste sentido e por analogia, Acórdão de 23 de novembro de 2011, Sison/Conselho, T-341/07, EU:T:2011:687, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

100 Daí resulta que as normas cuja violação a demandante invoca no caso presente são normas jurídicas que conferem direitos a particulares, entre os quais se encontra a demandante como pessoa a quem se dirigem os atos controvertidos.

– *Quanto à questão de saber se o Conselho cometeu uma violação suficientemente caracterizada das normas jurídicas cuja violação se invoca*

101 O Tribunal de Justiça já teve a ocasião de precisar que a violação de uma norma jurídica que conferia direitos aos particulares podia ser considerada suficientemente caracterizada quando implicava uma violação manifesta e grave, pela instituição em causa, dos limites que se impunham ao seu poder de apreciação, sendo os elementos a ter em consideração a esse respeito, nomeadamente, o grau de clareza e de precisão da norma violada e a extensão da margem de apreciação que a norma violada deixava à autoridade da União (v. Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

102 Segundo a jurisprudência, quando essa autoridade apenas disponha de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou mesmo inexistente, a simples infração ao direito da União pode ser suficiente para provar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. Acórdão de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho, T-47/03, não publicado, EU:T:2007:207, n.º 235 e jurisprudência aí referida).

103 Por último, resulta da jurisprudência que uma violação do direito da União é, de qualquer forma, manifestamente caracterizada quando tenha perdurado apesar da prolação de um acórdão que declara o incumprimento imputado, de um acórdão prejudicial ou de jurisprudência assente do juiz da União na matéria, dos quais resulte o caráter ilícito do comportamento em causa (v. Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

104 No momento em que o Conselho adotou os atos controvertidos, a saber, entre 25 de outubro de 2010 e 23 de março de 2012, já resultava clara e precisamente da jurisprudência que, em caso de impugnação, o Conselho teria que apresentar as informações e provas que demonstrassem estarem preenchidos os pressupostos de aplicação do critério do «apoio» à proliferação nuclear a que se referem o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012. De resto, o Tribunal de Justiça já foi chamado declarar, com base em jurisprudência anterior à adoção dos atos controvertidos, que a obrigação de o Conselho apresentar, em caso de impugnação, as informações ou as provas que sustentam as medidas restritivas tomadas contra uma pessoa ou uma entidade decorria de jurisprudência assente (v. Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.ºs 35 a 40 e jurisprudência aí referida).

105 Além disso e na medida em que a sua obrigação de verificar e demonstrar o fundado das medidas restritivas tomadas contra uma pessoa ou uma entidade antes da adoção dessas medidas é ditada pelo respeito dos direitos fundamentais da pessoa ou entidade em causa, nomeadamente o seu direito à proteção jurisdicional efetiva, o Conselho não dispõe de qualquer margem de apreciação a esse respeito (Acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Jannatian/Conselho, T-328/14, não publicado, EU:T:2016:86, n.º 52; v. igualmente, neste sentido, Acórdão do 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.ºs 59 a 61). Assim, no caso, o Conselho não dispunha de qualquer margem de apreciação no âmbito da execução dessa obrigação.

106 Deste modo, ao não respeitar o seu dever de sustentar os atos controvertidos, o Conselho cometeu, no caso presente, uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos a um particular, a saber, a demandante.

107 Em consequência, o pressuposto da ilicitude do comportamento imputado ao Conselho, a saber, a adoção dos atos controvertidos, está preenchido face às normas jurídicas invocadas pela demandante, cuja violação foi declarada nos n.ºs 133 e 134 do Acórdão de 6 de setembro de 2013, Post Bank Iran/Conselho (T-13/11, não publicado, EU:T:2013:402).

Quanto ao dano alegado e à existência de um nexo de causalidade entre a ilicitude do comportamento imputado e esse dano

108 A demandante alega ter demonstrado o caráter real e certo dos danos morais e materiais que sofreu por causa dos atos controvertidos. Afirma que os atos controvertidos, na medida em que afetaram a sua reputação, lhe causaram significativos danos morais, cujo montante avalia *ex æquo et bono* em 1 milhão de euros, como já tinha indicado na sua carta ao Conselho de 25 de julho de 2015. Alega, a esse respeito, que, numa situação comparável, o juiz da União já deu por provados e mandou indemnizar os danos morais de uma sociedade correspondentes a uma ofensa à sua reputação (Acórdão de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.ºs 80 e 83).

109 A demandante entende que, ao contrário do que alega o Conselho com base num acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH»), a saber, o Acórdão do TEDH de 19 de julho de 2011, Uj c. Hungria (CE:ECHR:2011:0719JUD 002395410), as sociedades têm uma dimensão moral e podem sofrer danos morais, por exemplo na sequência de uma ofensa à sua reputação e à sua capacidade de exercer as suas atividades comerciais. Entende que a referência feita pelo Conselho a esse acórdão do TEDH é inadequada, pois este só analisa a proteção da reputação face às restrições que possam ser introduzidas à liberdade de expressão. A manutenção de uma boa reputação é um elemento particularmente importante no mercado bancário, no qual intervém, na medida em que esse mercado se baseia em relações de confiança entre os operadores. A demandante alega que, antes da adoção dos atos controvertidos, gozava de boa reputação a nível internacional, como demonstra o facto de ter exercido atividades bancárias a esse nível. Além disso, realizou investimentos consideráveis na publicidade dos seus serviços internacionais, no Irão, a fim de transmitir a imagem de um operador financeiro internacional. Os atos controvertidos, que associaram o seu nome a uma ameaça grave para a paz e para a segurança internacionais e levaram à cessação involuntária das suas atividades na União, afetaram de forma negativa a sua reputação. Afirma que a retoma das relações com os parceiros profissionais do setor, tais como a Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), e com os seus antigos clientes no mercado financeiro internacional será custosa. De qualquer forma, no setor comercial, a partir do momento em que um operador cessa involuntariamente as suas atividades, as lesões na sua reputação e credibilidade são evidentes e inevitáveis. Para restaurar a sua reputação, seria necessário levar a cabo uma campanha publicitária mundial, com um custo estimado em 45 milhões de dólares dos Estados Unidos (USD) (cerca de 38,7 milhões de euros). Como ela ainda não avaliou com precisão os custos ligados ao restabelecimento da sua reputação, o Tribunal poderia designar, no âmbito de uma medida de instrução, um perito independente para proceder a essa avaliação. Finalmente, a demandante entende que não é necessário demonstrar que procedeu a despesas, nomeadamente de publicidade, para restaurar a sua reputação. Entende que lhe basta invocar a existência de uma lesão na sua reputação, cuja restauração exige despesas consideráveis.

110 O Conselho, apoiado pela Comissão, entende que o pressuposto da existência de um dano não está preenchido no caso presente. Os atos controvertidos não são sanções de natureza penal aplicadas à demandante e não tinham o objetivo de lhe causar dano. Apenas visavam desencorajar a proliferação nuclear. Assim, a demandante não foi estigmatizada como uma organização que constituísse, enquanto tal, uma ameaça para a paz e para a segurança internacionais e não faz, de resto, qualquer prova nesse sentido. Foi unicamente identificada como uma pessoa que facilitou operações comerciais ligadas à proliferação nuclear, o que bastava para justificar a inscrição do seu nome nas listas controvertidas. A demandante não apresenta qualquer prova de que tivesse sofrido danos morais por causa da adoção desses atos, como exige a jurisprudência. Nada prova que ela gozasse de uma boa reputação a nível internacional, sofrido lucros cessantes por causa da ofensa a essa reputação e efetuado despesas em campanhas publicitárias ou outras para restaurar essa mesma reputação. O artigo de imprensa junto com a petição, relativo ao custo estimado de uma campanha publicitária mundial, é irrelevante, pois diz respeito a uma sociedade sem qualquer ligação com a demandante, que opera num setor e num continente diferentes daqueles em que ela tem atividade e sem qualquer relação com as medidas restritivas tomadas pela União. Afirma que as alegações feitas pela demandante na réplica não provam a existência de uma ofensa à sua reputação, em particular fora do Irão, e, por conseguinte, de danos morais a ela ligados. Além disso, a demandante não dá qualquer explicação nem junta qualquer prova das suas alegações de que a retoma das relações com a SWIFT seria custosa. De qualquer forma, como considerou o TEDH no n.º 22 do Acórdão de 19 de julho de 2011, Uj c. Hungria (CE:ECHR:2011:0719JUD 002395410), existe uma distinção

entre a ofensa à reputação comercial de uma sociedade e a ofensa à reputação de uma pessoa face ao seu estatuto social, pois a primeira dessas ofensas é desprovida de dimensão moral. Entende que o próprio Tribunal Geral se baseou nessa jurisprudência num processo relativo a medidas restritivas (Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, Akhras/Conselho, T-579/11, não publicado, EU:T:2015:97, n.º 152). Afirma que a demandante tenta contornar o seu ónus de provar e quantificar o dano que alega, pedindo ao Tribunal que nomeie um perito no âmbito de uma medida de instrução. Se o Tribunal vier a considerar existir responsabilidade extracontratual da União, deverá considerar, de acordo com a jurisprudência, que a anulação dos atos controvertidos constituiu uma reparação adequada dos danos morais sofridos pela demandante. De qualquer forma, o montante de 1 milhão de euros reclamado pela demandante em reparação dos danos morais sofridos é excessivo, tendo em conta a jurisprudência, e sem fundamento.

111 A Comissão acrescenta que o tipo de danos morais invocado pela demandante, a saber, o custo de uma campanha publicitária para restaurar a sua imagem, se confunde com danos materiais, cujo caráter real e concreto lhe cabe provar.

112 No que respeita ao pressuposto da realidade do dano, segundo a jurisprudência (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de janeiro de 1982, De Franceschi/Conselho e Comissão, 51/81, EU:C:1982:20, n.º 9; de 13 de novembro de 1984, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 e 282/82, EU:C:1984:341, n.º 9, e de 16 de janeiro de 1996, Candiotte/Conselho, T-108/94, EU:T:1996:5, n.º 54), só existe responsabilidade extracontratual da União se o demandante tiver efetivamente sofrido um dano real e certo. Cabe ao demandante provar o preenchimento desse pressuposto (v. Acórdão de 9 de novembro de 2006, Agraz e o./Comissão, C-243/05 P, EU:C:2006:708, n.º 27 e jurisprudência aí referida) e, mais em particular, apresentar provas concludentes tanto da existência como da dimensão do dano (v. Acórdão de 16 de setembro de 1997, Blackspur DIY e o./Conselho e Comissão, C-362/95 P, EU:C:1997:401, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

113 Mais especificamente, qualquer pedido de reparação de danos, materiais ou morais, a título simbólico ou para obtenção de uma verdadeira indemnização, deve precisar a natureza do dano alegado tendo em conta o comportamento imputado e, mesmo que de forma aproximativa, avaliar todos esses danos (v. Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Sabbagh/Conselho, T-652/11, não publicado, EU:T:2015:112, n.º 65 e jurisprudência aí referida).

114 A título de indemnização dos danos que qualifica de «morais», a demandante remete para uma ofensa à sua reputação por causa da associação do seu nome a uma ameaça grave para a paz e para a segurança internacionais, cuja realidade é revelada pelo facto de a adoção dos atos controvertidos ter afetado o comportamento dos terceiros para com ela e cuja dimensão pode ser medida face ao custo do investimento publicitário que teria que realizar para restaurar essa imagem.

115 Os danos cuja reparação a demandante pede deste modo, a título de danos morais, são de natureza imaterial e correspondem a uma ofensa à sua imagem ou à sua reputação.

116 Ora, resulta da jurisprudência proferida com base no artigo 268.º TFUE, conjugado com o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, que um dano moral pode, em princípio, ser indemnizado no respeitante a uma pessoa coletiva (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de janeiro de 1999, BAI/Comissão, T-230/95, EU:T:1999:11, n.º 37, e de 15 de outubro de 2008, Camar/Comissão, T-457/04 e T-223/05, não publicado, EU:T:2008:439, n.º 56 e jurisprudência aí referida) e que esse dano pode assumir a forma de uma ofensa à imagem ou à reputação dessa pessoa (v., neste

sentido, Acórdãos de 9 de julho de 1999, New Europe Consulting e Brown/Comissão, T-231/97, EU:T:1999:146, n.os 53 e 69; de 8 de novembro de 2011, Idromacchine e o./Comissão, T-88/09, EU:T:2011:641, n.os 70 a 76, e de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho, T-384/11, EU:T:2014:986, n.os 80 a 85).

117 Na medida em que o Conselho tenciona invocar a jurisprudência do TEDH, há que lembrar que, à luz da sua própria jurisprudência e à luz dessa prática, este não exclui a possibilidade de haver, mesmo para uma sociedade comercial, danos diferentes dos danos materiais que exijam uma reparação pecuniária, dependendo essa reparação das circunstâncias de cada caso concreto (TEDH, 6 de abril de 2000, Comingersoll S.A. c. Portugal, CE:ECHR:2000:0406JUD 003538297, § 32 e 35). Esses danos podem incluir, para essa sociedade, elementos mais ou menos «objetivos» e «subjetivos», entre os quais figura a reputação da empresa, cujas consequências não se prestam a um cálculo exato (TEDH, 6 de abril de 2000, Comingersoll S.A. c. Portugal, CE:ECHR:2000:0406JUD 003538297, § 35). Conforme resulta do Acórdão do TEDH de 2 de fevereiro de 2016, Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete e index.hu Zrt c. Hungria (CE:ECHR:2016:0202JUD 002294713, § 84), essa jurisprudência do TEDH não foi posta em causa pelo acórdão do TEDH de 19 de julho de 2011, Uj c. Hungria (CE:ECHR:2011:0719JUD 002395410), referido pelo Conselho, que só veio precisar que esses danos eram, para uma sociedade, mais de natureza comercial do que moral.

118 Assim, há que rejeitar tanto os argumentos da Comissão no sentido de que os danos morais alegadamente sofridos pela demandante são danos materiais como os argumentos do Conselho no sentido de que a demandante, como sociedade comercial, não pode ser indemnizada por danos morais correspondentes a uma ofensa à sua reputação.

119 Quanto à realidade dos danos morais alegadamente sofridos, há que lembrar que, no que respeita mais particularmente a esses danos, embora a apresentação de provas ou o oferecimento de prova não sejam necessariamente considerados uma condição do reconhecimento desse dano, cabe, pelo menos, ao demandante demonstrar que o comportamento imputado à instituição em causa era suscetível de lhe causar esse dano (v. Acórdão de 16 de outubro de 2014, Evropaïki Dynamiki/Comissão, T-297/12, não publicado, EU:T:2014:888, n.º 31 e jurisprudência aí referida; v. igualmente, neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de 1999, BAI/Comissão, T-230/95, EU:T:1999:11, n.º 39).

120 Além disso, embora, no Acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331), o Tribunal de Justiça tenha considerado que a anulação de medidas restritivas ilegais era suscetível de constituir uma forma de reparação dos danos morais sofridos, não é por isso que daí resulta que essa forma de reparação é necessariamente suficiente, em todos os casos, para assegurar a reparação integral desses danos, pois qualquer decisão a esse respeito deve ser tomada com base numa apreciação das circunstâncias do caso concreto (v., neste sentido, Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho, C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 49).

121 No caso presente, porém, as únicas provas admissíveis apresentadas pela demandante não permitem considerar que o reconhecimento da ilegalidade do comportamento imputado ao Conselho e a anulação dos atos controvertidos não tivessem bastado, enquanto tal, para reparar os danos morais alegadamente sofridos por causa da ofensa feita pelos atos controvertidos à sua reputação.

122 Assim e mesmo sem necessidade de examinar o pressuposto da existência de um nexo de causalidade, improcede o pedido de reparação de danos morais deduzido pela demandante, com ele improcedendo integralmente a ação.

Quanto às despesas

123 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, nos termos do pedido do Conselho.

124 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio suportam as suas próprias despesas. A Comissão suportará, pois, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção alargada)

decide:

1) A ação é julgada improcedente.

2) A Post Bank Iran suportará as suas próprias despesas e as despesas do Conselho da União Europeia.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Pelikánová Valančius Nihoul

Svenningsen Öberg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de dezembro de 2018.

Assinaturas