Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

26 de outubro de 2012*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra a República Islâmica do Irão para impedir a proliferação nuclear — Congelamento de fundos — Recurso de anulação — Dever de fundamentação»

No processo T-53/12,

CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, com sede em Singapura (Singapura), representada por S. Drury, solicitor, K. Adamantopoulos e J. Cornelis, advogados,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por B. Driessen e V. Piessevaux, na qualidade de agentes,

recorrido,

que tem por objeto um pedido de anulação do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1), do Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO L 319, p. 11), e 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 n.º 961/2010 (JO L 88, p. 1), na medida em que dizem respeito à recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: I. Pelikánová (relatora), presidente, K. Jürimäe e M. van der Woude, juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 11 de julho de 2012,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 A recorrente, CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, é uma sociedade registada em Singapura e exerce, nomeadamente, a atividade de agente marítimo.

2 O presente processo inscreve-se no quadro das medidas restritivas instauradas com vista a exercer pressão sobre a República Islâmica do Irão para esta pôr termo às atividades nucleares que apresentem um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares.

3 O nome da recorrente foi inscrito na lista do anexo VIII do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1), pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO L 319, p. 11).

4 Esta inscrição teve por consequência o congelamento dos fundos e dos recursos económicos da recorrente, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010.

5 No que respeita à recorrente, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 tem a seguinte fundamentação:

«Empresa de fachada da [Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL)], detida ou controlada pela IRISL.»

6 O Conselho da União Europeia informou a recorrente da inclusão do seu nome na lista do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, por carta de 5 de dezembro de 2011, recebida pela recorrente em 13 de dezembro de 2011.

7 Por carta de 15 de dezembro de 2011, a recorrente pediu ao Conselho a transmissão de todos os documentos relevantes para efeito das acusações que lhe eram imputadas no Regulamento de Execução n.º 1245/2011. O Conselho acusou a receção desta carta a 19 de dezembro de 2011.

8 Por carta de 19 de dezembro de 2011, a recorrente pediu ao Conselho que procedesse à reapreciação da decisão de a incluir na lista do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010.

9 Em 19 de janeiro de 2012, a recorrente enviou ao Conselho uma telecópia em que pedia esclarecimentos sobre os prazos de tratamento dos pedidos contidos nas suas cartas de 15 e 19 de dezembro de 2011. O Conselho confirmou a receção da telecópia por correio eletrónico da mesma data.

10 Por carta de 23 de março de 2012, o Conselho respondeu às cartas da recorrente de 15 e 19 de dezembro de 2011, indicando que, após reapreciação, indeferia o pedido da recorrente para que o seu nome fosse retirado da lista do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. Precisou, a este respeito, que, embora a recorrente não fosse efetivamente detida pela Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL), tinha sido utilizada por esta como empresa de fachada para efetuar pagamentos a favor de outra sociedade abrangida pelas medidas restritivas, a P., que agia, por sua vez, por conta da IRISL no Médio Oriente. O Conselho indicou, além disso, que pensava modificar neste sentido a fundamentação do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 relativa à recorrente.

11 Tendo o Regulamento n.º 961/2010 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 88, p. 1), o nome da recorrente foi incluído pelo Conselho no anexo IX deste último regulamento. Por conseguinte, os

fundos e os recursos económicos da recorrente ficaram congelados por força do artigo 23.º, n.º 2, do referido regulamento. A fundamentação apresentada no que respeita à recorrente é idêntica à apresentada no Regulamento de Execução n.º 1245/2011.

Tramitação processual e pedidos das partes

12 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 12 de fevereiro de 2012, a recorrente interpôs o presente recurso.

13 Por requerimento separado apresentado no mesmo dia na Secretaria do Tribunal Geral, a recorrente apresentou um pedido de tramitação acelerada nos termos do artigo 76.º-A do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Por decisão de 8 de março de 2012, o Tribunal Geral (Quarta Secção) deferiu este pedido.

14 A contestação do Conselho foi entregue em 26 de março de 2012.

15 Em 26 de abril de 2012, o Tribunal Geral pediu às partes que lhe prestassem esclarecimentos sobre as ligações entre a recorrente, a IRISL e a P. As partes acederam a esse pedido no prazo fixado pelo Tribunal Geral.

16 Em 16 de maio de 2012, o Conselho apresentou ao Tribunal Geral observações suplementares, nas quais alegou que a recorrente tinha recebido ou realizado pagamentos que implicavam sociedades ligadas à IRISL, a saber, a I., a K., a O. e a C., com o objetivo de contornar os efeitos das medidas restritivas que visavam a IRISL.

17 A recorrente apresentou observações sobre essas alegações, por carta de 6 de junho de 2012.

18 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas oralmente pelo Tribunal Geral na audiência de 11 de julho de 2012.

19 Na petição, a recorrente concluiu pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e o Regulamento n.º 961/2010, com efeito imediato, no que diz respeito à inscrição da recorrente na lista do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010;

— condenar o Conselho nas despesas.

20 Na audiência, a recorrente adaptou os seus pedidos, solicitando igualmente a anulação do Regulamento n.º 267/2012, no que respeita à sua inscrição na lista do anexo IX deste regulamento.

21 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

22 A recorrente invoca três fundamentos baseados, o primeiro, num erro manifesto de apreciação relativamente às suas alegadas ligações com a IRISL, o segundo, numa violação do dever de fundamentação, e o terceiro, numa violação dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Pede, além disso, que a eventual anulação dos atos impugnados tenha efeito imediato.

23 O Tribunal Geral considera que importa examinar, a título preliminar, a admissibilidade da adaptação dos pedidos efetuada pela recorrente.

Quanto à admissibilidade da adaptação dos pedidos da recorrente

24 Como resulta do n.º 11, *supra*, após a apresentação da petição inicial, o Regulamento n.º 961/2010, conforme modificado pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011, foi revogado e substituído pelo Regulamento n.º 267/2012. Na audiência, a recorrente adaptou os seus pedidos iniciais, de modo a que o recurso abrangesse a anulação de todos estes atos (a seguir, no seu conjunto, «atos impugnados»). O Conselho indicou que não se opunha a essa adaptação.

25 A este respeito, recorde-se que, quando um regulamento que diz direta e individualmente respeito a um particular é substituído, no decurso do processo, por um ato com o mesmo objeto, este deve ser considerado um elemento novo suscetível de permitir ao recorrente adaptar os seus pedidos e fundamentos. Com efeito, seria contrário a uma boa administração da justiça e às exigências de economia processual obrigar o recorrente a interpor novo recurso. Além disso, seria injusto que a instituição em causa pudesse, para fazer face às críticas contidas numa petição apresentada ao juiz da União Europeia contra um ato, adaptar o ato impugnado ou substituí-lo por outro e, no decurso da instância, invocar essa modificação ou substituição para privar a outra parte da possibilidade de tornar os seus pedidos e fundamentos iniciais extensivos ao ato ulterior ou de apresentar pedidos e fundamentos suplementares contra este (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, T-256/07, Colet., p. II-3019, n.º 46 e jurisprudência referida).

26 No que respeita ao prazo no qual essa adaptação dos pedidos pode ser levada a cabo, o Tribunal Geral considera que o prazo de dois meses previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE é, em princípio, aplicável não só quando o recurso de anulação de um ato é interposto mediante petição mas também quando é interposto, no âmbito de uma instância pendente, mediante um pedido de adaptação do pedido de anulação de um ato anterior revogado e substituído pelo ato em questão.

27 Esta solução justifica-se pela circunstância de as regras relativas aos prazos de recurso serem de ordem pública e deverem ser aplicadas pelo juiz, de modo a garantir a segurança jurídica e a igualdade dos litigantes perante a lei (acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho, C-229/05 P, Colet., p. I-439, n.º 101), evitando qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de janeiro de 1987, Misset/Conselho, 152/85, Colet., p. 223, n.º 11).

28 Todavia, em derrogação deste princípio, o Tribunal Geral considera que o referido prazo não é aplicável, no âmbito de uma instância pendente, quando, por um lado, o ato em questão e o ato por este revogado e substituído tenham, em relação ao interessado, o mesmo objeto, se baseiem, no essencial, nos mesmos motivos e tenham conteúdos substancialmente idênticos, apenas diferindo, portanto, no que respeita aos respetivos âmbitos de aplicação *ratione temporis*, e, por outro lado, a adaptação do pedido não se baseie em nenhum fundamento, facto ou elemento de prova novo para além da própria adoção do ato em questão que revoga e substitui o ato anterior.

29 Nesta situação, dado que o objeto e o quadro do litígio, conforme delimitados pelo recurso inicial, não sofrem nenhuma modificação a não ser a relativa à sua dimensão temporal, a segurança jurídica não é minimamente afetada pela circunstância de a adaptação dos pedidos ter ocorrido após expirar o prazo de dois meses em questão.

30 Decorre daqui que, nas circunstâncias descritas no n.º 28, *supra*, se pode admitir que um recorrente adapte os seus pedidos e os seus fundamentos, mesmo na hipótese de a adaptação ocorrer após o termo do prazo de dois meses previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE.

31 No caso em apreço, uma vez que estão satisfeitas todas as condições indicadas no n.º 28, *supra*, há que considerar admissível o pedido da recorrente de anulação do Regulamento n.º 267/2012, no que respeita à sua inscrição na lista do anexo IX deste regulamento.

Quanto ao mérito

32 O Tribunal Geral considera que há que analisar, em primeiro lugar, o segundo fundamento, baseado numa violação do dever de fundamentação.

33 A este respeito, a recorrente alega que a adoção de medidas restritivas contra ela não foi suficientemente fundamentada pelo Conselho. Com efeito, as alegações segundo as quais a recorrente é detida ou controlada pela IRISL são uma simples repetição da regra jurídica aplicável e não constituem, por conseguinte, fundamentos específicos e concretos pelos quais o Conselho considerou que ela devia ser abrangida por medidas restritivas. Em particular, o Conselho não precisou a natureza da detenção ou do controlo alegadamente exercidos sobre ela pela IRISL nem forneceu informações suplementares sobre as razões pelas quais a recorrente seria uma «empresa de fachada» da IRISL.

34 O Conselho contrapõe que a fundamentação fornecida é suficiente, dado que, nomeadamente, precisou a natureza da ligação entre a recorrente e a IRISL, a saber, o facto de a recorrente ter sido utilizada como empresa de fachada para efetuar pagamentos à P.

35 Há que recordar que o dever de fundamentar um ato lesivo, conforme previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e, no caso concreto, mais precisamente, no artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 46.º, n.º 3, do Regulamento n.º 267/2012, tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente que lhe permita saber se o ato está bem fundamentado ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade perante o juiz da União e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização sobre a legalidade desse ato. O dever de fundamentação assim instituído constitui um princípio essencial do direito da União, que apenas admite derrogações com base em considerações imperativas. Assim, a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado, ao mesmo tempo que o ato que lhe é lesivo, não podendo a sua falta ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do ato no decurso do processo perante o juiz da União (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., p. II-3967, n.º 80 e jurisprudência referida).

36 Por conseguinte, a não ser que considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros, ou à condução das suas relações internacionais, se oponham à comunicação de certos elementos, o Conselho é obrigado a comunicar à entidade visada por medidas restritivas as razões específicas e concretas pelas quais considera que essas medidas deviam ser adotadas. O Conselho deve, assim, mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação legal das medidas em causa e as considerações que o levaram a tomá-las (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 35, *supra*, n.º 81 e jurisprudência referida).

37 Além disso, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta ou individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 35, *supra*, n.º 82 e jurisprudência referida).

38 No caso em apreço, quanto à fundamentação dos atos impugnados, por um lado, há que salientar que, como alega a recorrente, a menção segundo a qual é «detida ou controlada» pela IRISL constitui uma mera repetição do teor do artigo 16.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 267/2012, sem nenhuma indicação relativa ao caso concreto da recorrente, em particular a natureza do controlo exercido ou da detenção.

39 Por outro lado, a menção segundo a qual a recorrente é uma «empresa de fachada» da IRISL não tem conteúdo autónomo relativamente à afirmação de que é detida ou controlada por esta última. Com efeito, embora não tenha significado jurídico preciso, o conceito de «empresa de fachada» é empregue para designar, em substância, uma entidade interposta, criada para mascarar a identidade do autor de certos comportamentos. Ora, para poder servir de «empresa de fachada» neste sentido, a entidade interposta tem necessariamente de ser controlada ou detida, direta ou indiretamente, pela entidade cuja conduta deve ser mascarada. Portanto, a qualificação de «empresa de fachada» não fornece indicações suplementares quanto aos motivos concretos que levaram o Conselho a adotar medidas restritivas em relação à recorrente.

40 Neste contexto, o Conselho não teve razão ao sustentar que a fundamentação dos atos impugnados permite à recorrente compreender que estava abrangida por medidas restritivas quer porque tinha sido utilizada pela IRISL para efetuar pagamentos à P., como o Conselho indicou na carta de 23 de março de 2012, quer porque tinha recebido ou realizado pagamentos que implicavam a I., a K., a O. e a C., como o Conselho alegou nas suas observações de 16 de maio de 2012.

41 Com efeito, além de estas duas justificações serem, *a priori*, contraditórias visto não se basearem nas mesmas circunstâncias factuais, por um lado, há que salientar que a fundamentação dos atos recorridos não menciona a P., a I., a K., a O. ou a C., nem mesmo o facto de a recorrente ter sido utilizada pela IRISL para receber ou efetuar pagamentos.

42 Por outro lado, as circunstâncias invocadas pelo Conselho na carta de 23 de março de 2012 e nas suas observações de 16 de maio de 2012, supondo que estejam provadas, não são suscetíveis de demonstrar que a recorrente é detida ou controlada pela IRISL, enquanto «empresa de fachada», mas que ajudou a IRISL ou entidades que lhe estão próximas a subtraírem-se aos efeitos das medidas restritivas que as visavam.

43 Assim, ao contrário do que alega o Conselho, a fundamentação dos atos impugnados não permite compreender que aquele se baseou nas circunstâncias expostas na sua carta de 23 de março de 2012 ou nas suas observações de 16 de maio de 2012.

44 Tendo em conta o que precede, há que concluir que o Conselho não fundamentou suficientemente os atos impugnados.

45 Por conseguinte, há que acolher o segundo fundamento e anular, por um lado, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e o Regulamento n.º 961/2010, no que respeita à inscrição da recorrente na lista do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, e, por outro, o Regulamento n.º 267/2012, no que respeita à inscrição da recorrente na lista do anexo IX deste regulamento, sem que seja necessário examinar o primeiro e terceiro fundamentos.

46 A recorrente pede ainda que os atos impugnados sejam anulados com efeito imediato.

47 A este respeito, por um lado, há que salientar que o Regulamento n.º 961/2010, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011, foi revogado pelo Regulamento n.º 267/2012. Por conseguinte, os seus atos já não produzem efeitos jurídicos, pelo que a recorrente já não tem interesse em pedir a sua anulação com efeito imediato. Nestas circunstâncias, já não há lugar a decidir sobre o seu pedido no que respeita ao Regulamento n.º 961/2010, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 1245/2011.

48 Por outro lado, no que respeita ao Regulamento n.º 267/2012, deve recordar-se que, por força do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em derrogação do disposto no artigo 280.º TFUE, as decisões do Tribunal Geral que anulem um regulamento só produzem efeitos depois de expirado o prazo referido no primeiro parágrafo do artigo 56.º, primeiro parágrafo, do referido estatuto, ou, se tiver sido interposto recurso dentro desse prazo, a contar do indeferimento deste (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 16 de setembro de 2011, Kadio Morokro/Conselho, T-316/11, não publicado na Coletânea, n.º 38).

49 Ora, o Regulamento n.º 267/2012, incluindo o seu anexo IX, tem natureza de regulamento, dado que o seu artigo 51.º, segundo parágrafo, dispõe que ele é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, o que corresponde aos efeitos de um regulamento conforme previstos no artigo 288.º TFUE (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho, C-548/09 P, Colet., p. I-11381, n.º 45).

50 Nestas circunstâncias, o pedido da recorrente deve ser julgado improcedente no que respeita aos efeitos da anulação do Regulamento n.º 267/2012.

Quanto às despesas

51 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 87.º, n.º 6, do Regulamento de Processo, se não houver lugar a decisão de mérito, o Tribunal Geral decide livremente quanto às despesas. No caso em apreço, tendo o Conselho sido vencido no essencial dos seus fundamentos, há que o condenar nas despesas, em conformidade com os pedidos da recorrente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) **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, e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010, são anulados no que respeita à inscrição da CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd na lista do anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010.**

2) O 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 n.º 961/2010, é anulado no que respeita à inscrição da CF Sharp Shipping Agencies na lista do anexo IX.

3) Não há lugar a decisão sobre o pedido da CF Sharp Shipping Agencies, de anulação, com efeito imediato, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento de Execução n.º 1245/2011.

4) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

5) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de outubro de 2012.

Assinaturas