Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

6 de setembro de 2013*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra o Irão com o objetivo de impedir a proliferação nuclear — Congelamento de fundos — Dever de fundamentação — Direitos de defesa — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva»

No processo T-24/11,

Bank Refah Kargaran, com sede em Teerão (Irão), representado por J.-M. Thouvenin, advogado,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e R. Liudvinaviciute-Cordeiro, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado pela

Comissão Europeia, representada inicialmente por F. Erlbacher e M. Konstantinidis e, em seguida, por A. Bordes e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto, em primeiro lugar, um pedido de declaração de inaplicabilidade ao recorrente 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 L 195, p. 39), em segundo lugar, 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 (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), e do Regulamento (UE) n.º 1263/2012 do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que altera o Regulamento n.º 267/2012 (JO L 356, p. 34), bem como de todos os regulamentos futuros que completem ou substituam estes regulamentos, até à prolação do acórdão que ponha termo à instância, na parte em que estes atos digam respeito ao recorrente, em terceiro lugar, um pedido de anulação da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81), da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO 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 n.º 961/2010 (JO L 319, p. 11), e da Decisão 2012/829/PESC do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 356, p. 71), bem como de todos os

* Língua do processo: francês.

atos futuros que completem ou substituam estes atos, até à prolação do acórdão que ponha termo à instância, na parte em que estes atos digam respeito ao recorrente, e, em quarto lugar, um pedido de anulação das decisões contidas nas cartas de 28 de outubro de 2010 e de 5 de dezembro de 2011,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

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

secretário: C. Kristensen, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 12 de março de 2013,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O recorrente, o Bank Refah Kargaran, é um banco iraniano.

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

3 Em 26 de julho de 2010, o recorrente foi inscrito na lista das entidades que contribuem para a proliferação nuclear que figura no anexo II da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39).

4 Consequentemente, o recorrente foi inscrito na lista do 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 L 103, p. 1), pelo 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 n.º 423/2007 (JO L 195, p. 25). Esta inscrição provocou o congelamento dos fundos e dos recursos económicos do recorrente.

5 Na Decisão 2010/413, o Conselho da União Europeia invocou os motivos seguintes em relação ao recorrente:

«O [recorrente] passou a efetuar as operações em curso do Melli Bank na sequência das sanções impostas a este último pela União Europeia.»

6 No Regulamento de Execução n.º 668/2010, foram invocados os seguintes motivos em relação ao recorrente:

«O [recorrente] passou a efetuar as operações em curso do Bank Melli na sequência das sanções impostas a este último pela União Europeia.»

7 Por carta de 27 de julho de 2010, o Conselho informou o recorrente da sua inclusão na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007.

8 Por carta de 8 de setembro de 2010, o recorrente pediu ao Conselho para rever a sua inclusão na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007.

9 A inscrição do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 foi mantida pela Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81).

10 Tendo o Regulamento n.º 423/2007 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 281, p. 1), o recorrente foi inscrito pelo Conselho no Anexo VIII deste último regulamento. Em consequência, os fundos e os recursos económicos do recorrente foram congelados por força do artigo 16.º, n.º 2, do referido regulamento.

11 Os motivos invocados no Regulamento n.º 961/2010 são os mesmos que os invocados na Decisão 2010/413.

12 Por carta de 28 de outubro de 2010, o Conselho respondeu à carta do recorrente de 8 de setembro de 2010, informando que, após reapreciação, indeferia o pedido do recorrente para que o seu nome fosse suprimido da lista do anexo II da Decisão 2010/413 e da do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. A esse respeito, precisou que, na medida em que o processo não continha elementos novos que justificassem uma alteração da sua posição, o recorrente devia continuar sujeito às medidas restritivas previstas pelos referidos diplomas.

13 Por carta de 12 de janeiro de 2011, o recorrente convidou o Conselho a comunicar-lhe os elementos em que se tinha baseado para adotar as medidas restritivas a seu respeito.

14 Por carta de 22 de fevereiro de 2011, em resposta a este pedido, o Conselho enviou ao recorrente cópia de uma proposta de adoção de medidas restritivas apresentada por um Estado-Membro.

15 Em 29 de julho de 2011, o recorrente enviou ao Conselho um novo pedido para que o seu nome fosse suprimido da lista do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. A este respeito, invocou o facto de os elementos comunicados em 22 de fevereiro de 2011 não estarem suficientemente circunstanciados.

16 A inscrição do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 e no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 não foi afetada pela entrada em vigor da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 319, p. 71), e 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).

17 Por carta de 5 de dezembro de 2011, o Conselho informou o recorrente da manutenção do seu nome na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. Referiu que, na falta de elementos novos, os motivos expostos nos referidos diplomas continuavam justificados.

18 Por carta de 13 de janeiro de 2012, o recorrente apresentou mais uma vez as suas observações e pediu a comunicação de todos os elementos em que o Conselho se tinha baseado para adotar a Decisão 2011/783 e o Regulamento de Execução n.º 1245/2011.

19 O Conselho respondeu ao pedido do recorrente por carta de 21 de fevereiro de 2012, à qual foram anexados três documentos.

20 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 recorrente foi incluído pelo Conselho no Anexo IX deste último regulamento. Os motivos invocados são os mesmos que os invocados na Decisão 2010/413. Em consequência, os fundos e os recursos económicos do recorrente estão congelados por força do artigo 23.º, n.º 2, do referido regulamento.

21 A inscrição do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 e no Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 não foi afetada pela entrada em vigor da Decisão 2012/829/PESC do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 356, p. 71), e do Regulamento (UE) n.º 1263/2012 do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que altera o Regulamento n.º 267/2012 (JO L 356, p. 34).

Tramitação processual e pedidos das partes

22 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de janeiro de 2011, o recorrente interpôs o presente recurso.

23 Por ato apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de maio de 2011, a Comissão Europeia pediu para intervir no presente processo em apoio do Conselho. Por despacho de 8 de julho de 2011, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral autorizou essa intervenção.

24 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de fevereiro de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos e completou a sua argumentação, na sequência da adoção da Decisão 2011/783 e do Regulamento de Execução n.º 1245/2011.

25 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 31 de maio de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos e completou a sua argumentação, na sequência da adoção do Regulamento n.º 267/2012.

26 Por despacho do presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral de 26 de fevereiro de 2013, ouvidas as partes, o presente processo e os processos T-4/11 e T-5/11, Export Development Bank of Iran/Conselho, foram apensados para efeitos da fase oral, nos termos do artigo 50.º do Regulamento de Processo.

27 Na audiência de 12 de março de 2013, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral.

28 Na audiência, o recorrente adaptou os seus pedidos e completou a sua argumentação, na sequência da adoção da Decisão 2012/829 e do Regulamento n.º 1263/2012.

29 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— declarar que a Decisão 2010/413 lhe é inaplicável;

— anular o Regulamento n.º 961/2010, o Regulamento n.º 267/2012 e o Regulamento n.º 1263/2012, bem como todos os regulamentos futuros que completem ou substituam estes regulamentos, até à prolação do acórdão que ponha termo à instância, na parte em que lhe digam respeito;

— anular o artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), e n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que estas disposições lhe dizem respeito;

— anular a Decisão 2010/644, a Decisão 2011/783, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011, o Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, a Decisão 2012/829 e todos os atos futuros que completem ou substituam estes atos, na medida em que lhe digam respeito, até à prolação do acórdão que ponha termo à instância;

— anular as decisões contidas nas cartas de 28 de outubro de 2010 e de 5 de dezembro de 2011;

— condenar o Conselho nas despesas.

30 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

Quanto à admissibilidade do pedido de anulação dos atos futuros

31 Quanto ao pedido do recorrente, formulado na audiência, de anulação de qualquer ato futuro que complete ou substitua os atos impugnados, importa recordar que só pode ser validamente submetido ao Tribunal Geral um pedido de anulação de um ato existente e que seja lesivo. Embora o recorrente possa ser autorizado, em determinadas condições (v. n.º 49, *infra*), a reformular os seus pedidos, de forma a que estes tenham por objeto a anulação dos atos que, no decurso do processo, substituíram os atos inicialmente impugnados, esta solução não pode autorizar a fiscalização especulativa da legalidade de atos hipotéticos ainda não adotados (despacho do Tribunal Geral de 18 de setembro de 1996, Langdon/Comissão, T-22/96, Colet., p. II-1009, n.º 16, e acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, Colet., p. II-4665, n.º 32).

32 Em consequência, há que julgar inadmissíveis os pedidos de anulação de qualquer ato futuro que complete ou substitua os atos impugnados no âmbito do presente recurso.

Quanto à admissibilidade do segundo e terceiro pedidos do recorrente

33 Com o seu segundo e o seu terceiro pedido, o recorrente pede ao Tribunal Geral, por um lado, a anulação do Regulamento n.º 961/2010, do Regulamento n.º 267/2012 e do Regulamento n.º 1263/2012 e, por outro, a anulação do artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), e n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que estes atos e disposições lhe dizem respeito.

34 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas no primeiro e segundo parágrafos desta disposição, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

35 Ora, em primeiro lugar, quanto ao pedido de anulação do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que dizem respeito ao recorrente, resulta da jurisprudência que estes regulamentos se equiparam, simultaneamente, a atos de caráter geral, na medida em que proíbem que uma categoria de destinatários determinados de maneira geral e abstrata, nomeadamente, ponha fundos e recursos económicos à disposição das pessoas e das entidades cujos nomes figuram nas listas contidas nos seus anexos, e a um conjunto de decisões individuais relativas a essas pessoas e entidades (v., neste sentido, acórdão de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.ºs 241 a 244). Além disso, importa recordar que, no que respeita aos atos adotados com base em disposições relativas à

política externa e de segurança comum, como o Regulamento n.º 961/2010 e o Regulamento n.º 267/2012, é a natureza individual desses atos que, nos termos do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, dá acesso aos tribunais da União.

36 Daqui decorre que o recorrente, cujo nome figura no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 e no Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, pode pedir a anulação destes dois regulamentos, na medida em que estes lhe dizem respeito.

37 Em segundo lugar, quanto ao pedido de anulação do artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), e n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que estas disposições dizem respeito ao recorrente, importa declarar, antes de mais, que não pode ser interpretado como uma exceção de ilegalidade dessas disposições, dado que o recorrente não se limita a alegar a sua ilegalidade, mas pede expressamente a sua anulação.

38 Em seguida, ainda no que respeita ao mesmo pedido, importa sublinhar que nenhuma das três hipóteses referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, conforme transcritas no n.º 34, *supra*, se verifica no caso em apreço.

39 Para começar, o recorrente não é destinatário das referidas disposições.

40 Seguidamente, é verdade que os regulamentos em causa dizem direta e individualmente respeito ao recorrente, uma vez que está nominalmente designado nos seus anexos que contêm os nomes das pessoas e entidades alvo de medidas restritivas. No entanto, esta consideração não é válida para as disposições de que pede especificamente a anulação, as quais se aplicam a uma categoria de sujeitos considerados de maneira geral e abstrata, isto é, quer as categorias de pessoas e entidades definidas no artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, do Regulamento n.º 267/2012 quer a totalidade dos atores económicos suscetíveis de manter relações comerciais com as referidas entidades ou com o Irão. Em consequência, as referidas disposições apresentam, em relação ao recorrente, um caráter geral.

41 Por último, sem que seja necessário determinar se a referidas disposições constituem atos regulamentares na aceção do artigo 263.º quarto parágrafo, TFUE, importa declarar que necessitam de medidas de execução. Com efeito, para que as medidas restritivas previstas nessas disposições sejam aplicáveis a particulares determinados, estes devem estar inscritos ou manter-se nas listas que figuram em anexo aos referidos regulamentos, como decorre do artigo 36.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010, no que respeita às restrições previstas no artigo 16.º, n.º 2, do mesmo regulamento, e do artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, no que respeita às restrições previstas no artigo 23.º, n.º 2, do mesmo regulamento. No caso em apreço, tais medidas de execução foram adotadas, a respeito do recorrente, sob a forma de diferentes atos mediante os quais ele foi inscrito ou se manteve, após reapreciação, respetivamente, nas listas que figuram no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 e no Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012.

42 Em consequência, o recorrente não pode pedir a anulação do artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010 nem do artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, do Regulamento n.º 267/2012.

43 Estas constatações não são postas em causa pelo facto de o recorrente ter referido que só impugnava as disposições em causa na medida em que lhe diziam respeito. Com efeito, a circunstância de terem sido aplicadas ao recorrente não altera a natureza jurídica de ato de caráter geral.

44 Em terceiro lugar, quanto ao Regulamento n.º 1263/2012, importa sublinhar que introduz no Regulamento n.º 267/2012 medidas restritivas suplementares contra o Irão, sem, contudo, alterar o Anexo IX deste último e sem que o Conselho tenha procedido a uma reapreciação deste anexo. Embora essas medidas suplementares sejam suscetíveis de aumentar o grau de afetação do recorrente devido à sua inscrição nas listas das pessoas e entidades alvo de medidas restritivas, apresentam, não

obstante, um caráter geral, à semelhança do artigo 16.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), e n.º 4, do Regulamento n.º 267/2012. Por conseguinte, o recorrente também não pode pedir a anulação do Regulamento n.º 1263/2012.

45 Daqui decorre que há que julgar inadmissível o terceiro pedido apresentado pelo recorrente, bem como o segundo pedido, na parte em que se refere ao Regulamento n.º 1263/2012.

Quanto à adaptação dos pedidos do recorrente

46 Como resulta dos n.os 9, 10 e 20, *supra*, desde a apresentação da petição, a lista do anexo II da Decisão 2010/413 foi substituída por uma nova lista, constante da Decisão 2010/644, e o Regulamento n.º 423/2007, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 668/2010, foi revogado e substituído pelo Regulamento n.º 961/2010, que, por sua vez, foi substituído e revogado pelo Regulamento n.º 267/2012. Além disso, nos considerandos da Decisão 2011/783 e do Regulamento de Execução n.º 1245/2011, o Conselho declarou expressamente que tinha procedido a uma reapreciação completa da lista do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 e tinha chegado à conclusão de que as pessoas, entidades e organismos aí enumerados, entre os quais o recorrente, deviam continuar a ser alvo de medidas restritivas. O recorrente adaptou os seus pedidos iniciais, de modo a que o seu pedido de anulação abrangesse, além da Decisão 2010/644, a Decisão 2011/783, o Regulamento de Execução n.º 1245/2011, o Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 e a Decisão 2012/829. O Conselho e a Comissão só levantaram objeções à adaptação referente ao último destes atos.

47 A este respeito, importa recordar que, quando uma decisão ou um regulamento que dizem direta e individualmente respeito a um particular são substituídos, 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 à exigência de economia processual obrigar o recorrente a interpor novo recurso. Além disso, seria injusto que a instituição em causa, para fazer face às críticas contidas numa petição apresentada ao juiz da União contra um ato, pudesse 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 alargar os seus pedidos e os seus fundamentos iniciais ao ato posterior ou de apresentar pedidos e fundamentos complementares contra ele (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).

48 A mesma conclusão aplica-se aos atos, como a Decisão 2011/783 e o Regulamento de Execução n.º 1245/2011, que declaram que uma decisão ou um regulamento devem continuar a visar direta e individualmente determinados particulares, na sequência de um processo de reapreciação expressamente imposto por essa mesma decisão ou esse mesmo regulamento.

49 Por conseguinte, no caso em apreço, importa considerar que o recorrente pode pedir a anulação da Decisão 2011/783 e do Regulamento de Execução n.º 1245/2011, que o inscrevem e mantêm nas listas das pessoas alvo das medidas de congelamento de fundos, conforme anexadas ao Regulamento n.º 961/2010, bem como do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, na parte em que estes atos lhe dizem respeito (v., neste sentido e por analogia, acórdão People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, referido no n.º 47, *supra*, n.º 47).

50 Em contrapartida, a Decisão 2012/829 não substitui um ato anterior que diga direta e individualmente respeito ao recorrente e também não foi adotada na sequência de uma reapreciação completa das listas de pessoas alvo de medidas restritivas. Com efeito, essa decisão só contém disposições relativas às instituições financeiras estabelecidas no território da União e um aditamento à lista de pessoas alvo de

medidas restritivas, que figura no anexo II da Decisão 2010/413. Em consequência, não diz nem direta nem individualmente respeito ao recorrente e este não pode, como alegou o Conselho na audiência, adaptar os seus pedidos para pedir a sua anulação.

Quanto ao mérito

51 Com o seu quarto pedido, na medida em que é admissível (v. n.º 32, *supra*), o recorrente pede ao Tribunal Geral, em substância, a anulação dos atos relativos à sua inscrição e à sua manutenção nas listas das pessoas que são alvo das medidas de congelamento de fundos. Além disso, com o seu segundo pedido, na medida em que é admissível (v. n.ºs 32 e 44, *supra*), o recorrente pede ao Tribunal Geral a anulação do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012, na parte em que lhe dizem respeito. Ora, resulta das considerações expostas no n.º 35, *supra*, que estes atos dizem respeito ao recorrente, precisamente, na medida em que ele está nominalmente designado nos seus Anexos VIII e IX respetivos. Nestas circunstâncias, importa declarar que o segundo pedido se confunde, na realidade, com o quarto.

52 Por último, o quinto pedido do recorrente destina-se a anular as decisões pretensamente contidas nas cartas de 28 de outubro de 2010 e de 5 de dezembro de 2011. Dado que foi por estas duas cartas que o recorrente foi informado da sua manutenção nas listas das pessoas que são alvo das medidas de congelamento de fundos, na sequência da adoção, respetivamente, da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010, bem como da Decisão 2011/783 e do Regulamento de Execução n.º 1245/2011, e que, por conseguinte, as referidas cartas não têm conteúdo decisório autónomo, importa declarar que o quinto pedido se confunde, na realidade, com o quarto.

53 A este título, o recorrente invoca cinco fundamentos, relativos, o primeiro, à violação do artigo 215.º TFUE, o segundo, à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva, o terceiro, a erros de direito e de apreciação, o quarto, à violação do princípio da proporcionalidade e do direito ao respeito da propriedade, e o quinto, à violação do princípio da igualdade de tratamento.

54 O Conselho e a Comissão contestam a procedência dos fundamentos apresentados pelo recorrente. Além disso, defendem que, enquanto emanação do Estado iraniano, o recorrente não pode invocar as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais.

55 O Tribunal Geral considera que importa examinar, em primeiro lugar, o segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva. No entanto, a título preliminar, há que examinar se o recorrente pode invocar as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais.

Quanto à possibilidade de o recorrente invocar as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais

56 O Conselho e a Comissão alegam que, à luz do direito da União, as pessoas coletivas que constituem emanações de Estados terceiros não podem invocar as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais. Na medida em que, segundo eles, o recorrente é uma emanação do Estado iraniano, esta regra é-lhe aplicável.

57 A este respeito, importa observar que nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2010, C 83, p. 389) nem os Tratados preveem disposições que excluam as pessoas coletivas que são emanações dos Estados do benefício da proteção dos direitos fundamentais. Pelo contrário, as disposições da referida Carta que são pertinentes face aos fundamentos invocados pelo recorrente, nomeadamente os seus artigos 17.º, 41.º e 47.º, garantem os direitos de «[t]odas as pessoas», formulação que inclui as pessoas coletivas como o recorrente.

58 Neste contexto, o Conselho e a Comissão invocam, contudo, o artigo 34.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), que não reconhece a admissibilidade das petições apresentadas no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem por organizações governamentais.

59 Ora, por um lado, o artigo 34.º da CEDH é uma disposição processual que não é aplicável aos processos perante o juiz da União. Por outro lado, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o objetivo desta disposição é evitar que um Estado parte na CEDH seja, simultaneamente, recorrente e recorrido perante o referido Tribunal (v., neste sentido, TEDH, acórdão Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie de de 13 de dezembro de 2007, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Esta consideração não se aplica no caso em apreço.

60 O Conselho e a Comissão alegam também que a regra que invocam é justificada pelo facto de que um Estado é o garante do respeito dos direitos fundamentais no seu território, mas não pode beneficiar desses direitos.

61 Contudo, mesmo admitindo que esta justificação seja aplicável numa situação interna, a circunstância de um Estado ser o garante do respeito dos direitos fundamentais no seu próprio território não é pertinente quando se trata do alcance dos direitos de que podem beneficiar as pessoas coletivas que são emanações desse mesmo Estado no território de Estados terceiros.

62 Tendo em conta o que precede, há que considerar que o direito da União não contém nenhuma regra que impeça as pessoas coletivas que são emanações de Estados terceiros de invocarem em seu benefício as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais. Por conseguinte, esses mesmos direitos podem ser invocados por essas pessoas perante o juiz da União, desde que sejam compatíveis com a sua qualidade de pessoa coletiva.

63 Em todo o caso, o Conselho e a Comissão não apresentaram elementos que permitam demonstrar que o recorrente era efetivamente uma emanação do Estado iraniano, ou seja, uma entidade que participava no exercício do poder público ou que geria um serviço público sob controlo das autoridades (v., neste sentido, TEDH, acórdão Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquie, referido no n.º 59, *supra*, § 79).

64 A este respeito, o Conselho sustenta que o recorrente é, de facto, detido e controlado pelo Estado ou pelo Governo iraniano, na medida em que a sua assembleia geral é composta por diferentes membros do Governo iraniano. Acresce que, segundo o Conselho, o recorrente dirige um serviço público sob o controlo das autoridades iranianas, na medida em que tem por objetivo a promoção do comércio externo iraniano no quadro da cooperação com os países em vias de desenvolvimento. Além disso, a prestação de serviços bancários é essencial para as atividades económicas e a sociedade em geral.

65 Ora, nem o facto de o Estado iraniano deter a maioria do capital do recorrente nem o facto de os serviços bancários prestados por este serem necessários ao funcionamento da economia de um Estado conferem a essas atividades a qualidade de serviço público, nem implicam que o recorrente participe no exercício do poder público.

66 Tendo em conta o que precede, há que concluir que o recorrente pode invocar em seu benefício as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva

67 A este respeito, o recorrente sustenta, em primeiro lugar, que não foi ouvido previamente à sua inscrição no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, em segundo lugar, que os motivos fornecidos são insuficientes e, em terceiro lugar, que, não obstante os seus pedidos anteriores, só teve acesso ao processo do Conselho após o termo do prazo para a interposição do recurso.

68 Em especial, no que respeita aos motivos, o recorrente alega, no essencial, que não lhe permitem compreender com que base é que foi inscrito nas listas das pessoas alvo das medidas de congelamento de fundos, que a insuficiência dos motivos não foi suprida pelos documentos comunicados posteriormente e que a carta de 5 de dezembro de 2011 que o Conselho lhe endereçou é uma carta modelo.

69 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta estes argumentos.

70 Importa examinar, antes de mais, a alegação relativa à violação do dever de fundamentação.

71 A este respeito, importa recordar que o dever de fundamentar um ato lesivo, tal como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e, mais concretamente, no caso em apreço, no artigo 24.º, n.º 3, da Decisão 2010/413, no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, 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 para 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 da 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. Portanto, 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 de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., p. II-3967, n.º 80 e jurisprudência referida).

72 Por conseguinte, a menos 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 dar conhecimento à entidade que é alvo de medidas restritivas os motivos específicos e concretos por que considera que essas medidas devem ser adotadas. 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 71, *supra*, n.º 81 e jurisprudência referida).

73 Por outro lado, 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 e 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 da pessoa interessada, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 71, *supra*, n.º 82 e jurisprudência referida).

74 Importa observar, desde já, que, para apreciar o respeito do dever de fundamentação, há que tomar em consideração, além dos motivos que figuram nos atos impugnados, a proposta de adoção de medidas restritivas comunicada pelo Conselho ao recorrente.

75 Com efeito, por um lado, resulta da referida proposta, conforme comunicada ao recorrente, que a mesma foi apresentada às delegações dos Estados-Membros no contexto da adoção das medidas restritivas de que ele era alvo e que, consequentemente, constitui um elemento em que estas mesmas medidas se baseiam.

76 Por outro lado, é verdade que esta proposta foi comunicada ao recorrente tanto após a adoção da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010 como após a interposição do recurso. Por conseguinte, não pode completar validamente a fundamentação da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010. Não obstante, pode ser tomada em consideração no âmbito da apreciação da legalidade dos atos posteriores, ou seja, da Decisão 2011/783, do Regulamento de Execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012.

77 No que respeita ao recorrente, os atos impugnados referem um único motivo, segundo o qual o recorrente passou a efetuar as operações em curso do Bank Melli na sequência das sanções impostas a este último pela União Europeia.

78 A proposta de adoção de medidas restritivas comunicada em 22 de fevereiro de 2011 reitera a fundamentação dos atos impugnados.

79 Por último, a carta de 5 de dezembro de 2011 dirigida ao recorrente limita-se a informar que, na sequência de uma reapreciação, o Conselho decidiu que o recorrente devia continuar a ser alvo das medidas restritivas previstas no âmbito da Decisão 2010/413 e do Regulamento n.º 961/2010, uma vez que o processo não continha elementos novos que justificassem uma alteração da sua posição, mantendo-se válidos, portanto, os motivos de inscrição nos anexos desses dois atos.

80 A este respeito, há que declarar que o motivo único invocado pelo Conselho não é suficientemente preciso, na medida em que não especifica o que se deve entender por «passar a efetuar», em relação a operações bancárias, nem quais as operações do Bank Melli que o recorrente passou a efetuar, nem quem eram as partes terceiras que as operações em causa deviam afinal beneficiar. Além disso, a carta de 5 de dezembro de 2011, dirigida ao recorrente, não continha nenhum elemento complementar suscetível de fundamentar as medidas que lhe foram impostas.

81 Quanto ao conceito de «passar a efetuar» operações bancárias em curso, o Conselho informou na audiência, na sequência de uma questão do Tribunal Geral, que este conceito designava o facto de se retomarem as operações do Bank Melli bloqueadas em razão das medidas restritivas, no âmbito de transações complexas que podiam incidir sobre o conjunto das operações fornecidas por um banco no âmbito de operações a longo prazo, como letras de crédito ou financiamentos. Ora, há que reconhecer que estas informações são de natureza tão geral como as contidas no motivo único e não fornecem, em especial, nenhum esclarecimento quanto à natureza exata dos serviços prestados pelo recorrente. A este respeito, há que salientar que as letras de crédito ou os financiamentos só foram referidos a título de exemplo e que o Conselho não identificou nenhuma operação concreta do Bank Melli que o recorrente tenha «passado a efetuar».

82 Nestas circunstâncias, há que considerar que o Conselho violou o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE, no artigo 24.º, n.º 3, da Decisão 2010/413, no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, 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, bem como a obrigação de comunicar ao recorrente, na sua qualidade de entidade interessada, os elementos de prova contra ele em relação ao motivo invocado para as medidas de congelamento de fundos decididas a seu respeito.

83 Daqui decorre que há que acolher o segundo fundamento, na parte relativa à violação do dever de fundamentação, conclusão que justifica, por si só, a anulação dos atos impugnados na medida em que dizem respeito ao recorrente.

84 Tendo em conta o que precede, há que anular os atos relativos à inscrição e manutenção do recorrente nas listas das pessoas alvo das medidas de congelamento de fundos, sem que seja necessário examinar os outros argumentos e fundamentos invocados em apoio do quarto e quinto pedidos apresentados pelo recorrente.

85 Dado que a inscrição do recorrente nas listas anexas aos atos impugnados é anulada, ele já não pode ser afetado pela Decisão 2010/413. Em consequência, já não há que decidir sobre o primeiro pedido do recorrente, transcrito no n.º 29, *supra*, nem examinar a exceção de inadmissibilidade aduzida a seu respeito pelo Conselho.

Quanto aos efeitos da anulação no tempo

86 No que respeita aos efeitos no tempo da anulação dos atos relativos à inscrição e manutenção do recorrente nas listas das pessoas alvo das medidas de congelamento de fundos, antes de mais, há que salientar que o Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, designadamente na sua versão resultante do Regulamento de Execução n.º 1245/2011, já não produz efeitos jurídicos na sequência da revogação deste último regulamento, operada pelo Regulamento n.º 267/2012. Consequentemente, a anulação da inscrição do recorrente no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, designadamente na sua versão resultante do Regulamento de Execução n.º 1245/2011, na parte em que diz respeito ao recorrente, só abrange os efeitos da referida inscrição, produzidos em relação ao recorrente, entre a sua entrada em vigor e a sua revogação.

87 Em seguida, quanto ao Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, cumpre recordar 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 de recurso referido artigo 56.º, primeiro parágrafo, do referido Estatuto ou, se tiver sido interposto recurso dentro desse prazo, a contar do indeferimento deste. Por conseguinte, o Conselho dispõe de um prazo de dois meses, acrescido de um prazo de dilação, em razão da distância, de dez dias, a contar da notificação do presente acórdão, para sanar a violação verificada, adotando, se for caso disso, novas medidas restritivas contra o recorrente.

88 No caso em apreço, o risco de um prejuízo sério e irreversível para a eficácia das medidas restritivas impostas pelo Regulamento n.º 267/2012 não se afigura suficientemente elevado, atendendo à importante incidência dessas medidas nos direitos e nas liberdades do recorrente, para justificar a manutenção dos efeitos do referido regulamento, em relação a este, durante um período superior ao previsto no artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça (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).

89 Por fim, no que diz respeito aos efeitos da anulação da inscrição do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 no tempo, conforme alterado pela Decisão 2010/644 e, depois, pela Decisão 2011/783, importa recordar que, ao abrigo do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral pode, se entender que é necessário, indicar quais os efeitos do ato anulado que devem ser considerados definitivos.

90 No caso em apreço, a existência de uma diferença entre a data de produção de efeitos da anulação da inscrição do recorrente no Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 e a da anulação da sua inscrição no anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterado pela Decisão 2010/644 e, depois, pela Decisão 2011/783, é suscetível de pôr seriamente em causa a segurança jurídica, uma vez que os referidos atos

aplicam ao recorrente medidas restritivas idênticas. Os efeitos do anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterado pela Decisão 2010/644 e, depois, pela Decisão 2011/783, devem, portanto, ser mantidos, no que respeita ao recorrente, até à produção de efeitos da anulação da inscrição do recorrente no Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 (v., por analogia, acórdão Kadio Morokro/Conselho, referido no n.º 88, *supra*, n.º 39).

Quanto às despesas

91 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Por outro lado, 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, há que o condenar nas despesas, em conformidade com os pedidos do recorrente.

92 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) São anulados, na parte em que dizem respeito ao Bank Refah Kargaran:

— o anexo II 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, conforme alterado pela Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, e, depois, pela Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011;

— a Decisão 2010/644;

— o 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, conforme alterado 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;

— a Decisão 2011/783;

— o Regulamento de Execução n.º 1245/2011;

— o Anexo IX 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.

2) Os efeitos do anexo II da Decisão 2010/413, conforme alterado pela Decisão 2010/644 e, depois, pela Decisão 2011/783, são mantidos, em relação ao Bank Refah Kargaran, até à produção de efeitos da anulação do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, na parte em que o mesmo respeita ao Bank Refah Kargaran.

3) Já não há que decidir sobre o pedido destinado a obter a declaração de que a Decisão 2010/413 não é aplicável ao Bank Refah Kargaran.

4) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

5) O Conselho da União Europeia suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Bank Refah Kargaran.

6) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de setembro de 2013.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio 2

Tramitação processual e pedidos das partes 4

Questão de direito 5

Quanto à admissibilidade 5

Quanto à admissibilidade do pedido de anulação dos atos futuros 5

Quanto à admissibilidade do segundo e terceiro pedidos do recorrente 5

Quanto à adaptação dos pedidos do recorrente 7

Quanto ao mérito 8

Quanto à possibilidade de o recorrente invocar as proteções e garantias associadas aos direitos fundamentais 8

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva 10

Quanto aos efeitos da anulação no tempo 12

Quanto às despesas 13