Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 13 de setembro de 2018[1]

Processo C-225/17 P

Islamic Republic of Iran Shipping Lines,
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL),
Khazar Sea Shipping Lines Co.,
IRISL Europe GmbH,
IRISL Marine Services and Engineering Co.,
Irano Misr Shipping Co.,
Safiran Payam Darya Shipping Lines,
Shipping Computer Services Co.,
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management,
South Way Shipping Agency Co. Ltd,
Valfajr 8th Shipping Line Co.,
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas contra o Irão — Critérios para a inscrição numa lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas de congelamento de bens — Exceção de ilegalidade — Admissibilidade — Plano de Ação Conjunto Global — Efeito sobre o interesse em agir — Base jurídica — Confiança legítima — Segurança jurídica — *Ne bis in idem* — Caso julgado — Direito a uma tutela jurisdicional efetiva — Desvio de poder — Direitos de defesa — Proporcionalidade — Direitos fundamentais — Erro manifesto de apreciação»

1. A República Islâmica do Irão (a seguir «Irão») está envolvida num programa de atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação e de desenvolvimento de vetores de armas nucleares (a seguir «programa de proliferação nuclear»). As Nações Unidas e a União Europeia procuraram responder de várias maneiras à ameaça que este programa representou e continua a representar.

2. Com o presente recurso, as recorrentes[2] pedem a anulação do Acórdão do Tribunal Geral de 17 de fevereiro de 2017 proferido no processo Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho[3], na medida em que esse tribunal negou provimento por falta de fundamento, em primeiro lugar, aos seus recursos de anulação que impugnavam, nos termos do artigo 263.º TFUE, duas medidas através

1 Língua original: inglês.

2 As recorrentes são a Islamic Republic of Iran Shipping Lines (a seguir «IRISL») e dez outras sociedades (a seguir «dez sociedades»). Com exceção da IRISL Europe GmbH, que é uma sociedade alemã, são sociedades iranianas. Todas operam no setor do transporte marítimo. Os seus nomes constam da página introdutória das presentes conclusões e não vou reproduzi-los aqui. Referir-me-ei à IRISL e às dez sociedades em conjunto como «as recorrentes».

3 Acórdão de 17 de fevereiro de 2017 (T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102) (a seguir «acórdão recorrido»).

das quais os seus nomes foram inscritos nas listas de pessoas e entidades cujos bens deviam ser sujeitos a congelamento no contexto de medidas restritivas contra o Irão [4], e, em segundo lugar, às exceções de ilegalidade suscitadas por essas entidades, nos termos do artigo 277.º TFUE, contra duas medidas que estabelecem os critérios gerais para a inscrição de pessoas singulares nessas listas [5].

3. Os fundamentos invocados pelas recorrentes suscitam importantes questões institucionais e constitucionais. Em especial, qual pudera margem de apreciação de que goza o Conselho da União Europeia relativamente a medidas restritivas aplicadas contra pessoas e entidades quando decide, depois de as medidas que este tinha inicialmente adotado ilegalmente terem sido anuladas, ajustar os critérios para a aplicação dessas medidas ou impô-las à mesma entidade? Em que medida os princípios gerais do direito da União Europeia e a Carta dos Direitos Fundamentais limitam essa margem de apreciação?

Direito internacional

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

4. A proliferação nuclear é incontestavelmente uma das mais perigosas ameaças à paz e segurança internacionais no século XXI. Desde o início deste milénio, o Irão parece ter procurado desenvolver um programa de proliferação nuclear, em violação de obrigações internacionais, em especial do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares de 1968.

5. Em 23 de dezembro de 2006, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança») adotou a Resolução 1737 (2006), na qual expressava profunda preocupação relativamente ao programa de proliferação nuclear do Irão e procurava exercer pressão sobre este Estado para «limitar» o programa e para «suspender» algumas das suas componentes com vista à manutenção da paz e segurança internacionais [6].

6. Para isso, o Conselho de Segurança afirmou, no n.º 12 dessa resolução, que todos os Estados deviam congelar os fundos, outros ativos financeiros e recursos económicos que sejam propriedade ou que estejam sob controlo das pessoas ou entidades designadas como estando envolvidas, diretamente associadas ou a apoiar o programa de proliferação nuclear do Irão. Este congelamento devia também aplicar-se às pessoas ou entidades agindo em seus nomes ou sob as suas instruções, ou as entidades que sejam sua propriedade ou estejam sob o seu controlo, incluindo por meios ilícitos.

7. Em 24 de março de 2007, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1747 (2007). O n.º 5 desta resolução afirmava que «o Irão não deve fornecer, vender ou transferir, direta ou indiretamente, a partir do seu território, ou pelos seus nacionais, ou utilizando navios ou aeronaves que arvorem o seu pavilhão, quaisquer armas ou material conexo, e que todos os Estados devem proibir a aquisição de tais artigos do Irão através dos seus nacionais, ou através da utilização de navios ou aeronaves que arvorem o seu pavilhão, quer estes artigos tenham ou não origem no território iraniano» (a seguir «embargo de armas»).

4 Decisão 2013/685/PESC do Conselho, de 26 de novembro de 2013, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2013, L 316, p. 46) e Regulamento de Execução (UE) n.º 1203/2013 do Conselho, de 26 de novembro de 2013, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 267/2012 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2013, L 316, p. 1). Referir-me-ei a estas medidas em conjunto como «reinscrição nas listas de 2013».

5 Decisão 2013/497/PESC do Conselho, de 10 de outubro de 2013, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2013, L 272, p. 46) e Regulamento (UE) n.º 971/2013 do Conselho, de 10 de outubro de 2013, que altera o Regulamento (UE) n.º 267/2012 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2013, L 272, p. 1). Referir-me-ei a estas medidas em conjunto como «critérios de 2013»).

6 V. oitavo considerando e n.º 2. Para uma breve panorâmica do direito internacional aplicável no contexto da proliferação nuclear, v. Acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, a seguir «Kala Naft», n.ºs 2 e segs.).

8. Em 3 de março de 2008, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1803 (2008). O n.º 11 exortava todos os Estados a que «inspecionem as cargas que sejam propriedade da Iran Air Cargo e da [IRISL] ou que sejam operadas por estas companhias, com destino e procedência do Irão, das aeronaves e navios, […] desde que haja motivos razoáveis para supor que a aeronave ou o navio em causa possa transportar bens proibidos nos termos da presente Resolução ou das Resoluções n.º 1737 (2006) e n.º 1747 (2007)».

9. Com a Resolução 1929 (2010), de 9 de junho de 2010, o Conselho de Segurança introduziu uma série de medidas adicionais relativas à IRISL. Em especial, os n.os 14 a 22 dessa resolução alargaram as medidas de congelamento de bens especificadas na Resolução 1737 (2006) «às entidades da [IRISL] que figuram no anexo III e a qualquer pessoa ou entidade que atue em seu nome ou sob as suas ordens, e às entidades que sejam sua propriedade ou que estejam sob o seu controlo, incluindo por meios ilícitos, ou que, segundo determinação do Conselho ou do Comité [de Sanções das Nações Unidas] as tenham ajudado a escapar às sanções impostas nas [suas resoluções], ou a violar as disposições das mesmas» [7].

10. Nenhuma das recorrentes foi objeto de qualquer medida de congelamento de bens adotada pelo Conselho de Segurança.

11. Em 14 de julho de 2015, os representantes da comunidade internacional alcançaram um acordo com o Irão sobre a resolução a longo prazo do seu programa de proliferação nuclear (Plano de Ação Conjunto Global, a seguir «PACG»). Um dos elementos do PACG era o levantamento das sanções internacionais impostas ao Irão. Em 20 de julho de 2015, o Conselho de Segurança aprovou o PACG através da Resolução 2231 (2015).

12. Todas as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas foram implementadas na União Europeia através de direito derivado.

Direito da União

13. Em 17 de junho de 2010, de forma a cumprir a Resolução 1929 (2010), o Conselho Europeu adotou a «Declaração sobre o Irão» [8]. O n.º 4 convidava o Conselho a adotar medidas de execução das medidas contidas nessa resolução, assim como *medidas de acompanhamento*, tendo em vista apoiara resolução de todas as preocupações que ainda subsistiam no que se referia ao desenvolvimento do programa de proliferação nuclear do Irão, através da negociação. Essas medidas deviam centrar-se em vários setores-chave da economia do Irão, incluindo «o *setor dos transportes* do Irão, especialmente à [IRISL] e às suas filiais» [9].

Inscrição inicial das recorrentes na lista de 2010

14. Através 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 Conselho deu cumprimento a essa declaração e adotou medidas restritivas adicionais. O artigo 20.º, n.º 1, alínea b) prevê a obrigação de congelar bens de entidades «que estejam diretamente associadas ou prestem apoio [ao programa de proliferação nuclear do Irão]», «pessoas que tenham ajudado

7 O Conselho de Segurança autorizou também todos os Estados a apreender e eliminar os artigos proibidos ao abrigo das suas resoluções anteriores; proibiu a prestação de serviços de reabastecimento de combustível a navios pertencentes ao Irão ou por este contratados; solicitou aos Estados que comunicassem qualquer informação disponível sobre as transferências ou atividades realizadas pela IRISL que pudessem ser efetuadas para escapar às suas resoluções; e decidiu que todos os Estados deviam exigir aos seus nacionais que se mantivessem vigilantes nas suas relações comerciais, em especial com a IRISL e com todas as entidades com esta relacionadas.

8 Anexo II das conclusões do Conselho Europeu dessa data (documento número EUCO 3/10).

9 O sublinhado é meu.

pessoas ou entidades designadas a iludir ou violar as disposições das Resoluções [do Conselho de Segurança] 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) ou 1929 (2010)» e «entidades […] da IRISL e entidades que sejam sua propriedade ou se encontrem sob o seu controlo ou atuem em seu nome», conforme especificado no anexo II. Os nomes das recorrentes constavam da lista do anexo II.

15. A inscrição da IRISL no anexo II da Decisão 2010/413 baseava-se nos seguintes fundamentos: «A IRISL tem estado implicada no transporte de equipamento militar, incluindo equipamento proibido, originário do Irão. Três dos incidentes ocorridos envolveram violações mais que evidentes, comunicadas ao Comité das Sanções contra o Irão do Conselho de Segurança da ONU. A ligação da IRISL à proliferação de armas é de tal ordem que obrigou o [Conselho de Segurança] a exortar os Estados a inspecionarem os navios da IRISL, [desde] que haja motivos razoáveis para crer que o navio em causa transporta mercadoria proibida nos termos das [Resoluções do Conselho de Segurança] 1803 e 1929». As outras recorrentes foram inscritas na lista porque eram sociedades que eram propriedade da IRISL, estavam sob o seu controlo ou atuavam [por sua conta].

16. Na mesma data, para conferir efeitos *erga omnes* a esta decisão, o Conselho adotou o 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), pelo qual os nomes das recorrentes foram inscritos 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 2007, L 103, p. 1, a seguir «inscrições na lista de 2010»). Os bens das recorrentes foram, assim, efetivamente congelados a partir de 26 de julho de 2010. Os fundamentos para a inscrição nas listas invocados pelo Conselho foram essencialmente os mesmos referidos para efeitos de inscrever as recorrentes no anexo II da Decisão 2010/413.

Primeiro processo no Tribunal Geral

17. Por petição entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de outubro de 2010, as recorrentes [10] interpuseram um recurso de anulação da decisão de inscrição dos seus nomes no anexo II da Decisão 2010/413 e no anexo V do Regulamento n.º 423/2007.

18. No Acórdão de 16 de setembro de 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho [11], o Tribunal Geral anulou o anexo II da Decisão 2010/413 do Conselho e medidas conexas, na parte em que diziam respeito às recorrentes nesse processo, por três razões principais. Em primeiro lugar, o Tribunal Geral considerou que o Conselho não tinha fundamentado de forma suficiente a sua alegação de que, com as condutas de que era acusada, a IRISL tinha *ajudado uma pessoa, uma entidade ou um organismo inscrito numa lista a violar as disposições* da legislação relevante da União e das resoluções do Conselho de Segurança, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413. Em segundo lugar, o Conselho não tinha demonstrado que, ao ter transportado — em três ocasiões — material militar em violação da proibição prevista no n.º 5 da Resolução 1747 (2007) do Conselho de Segurança, a IRISL tinha *prestado apoio* à proliferação nuclear, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007. Em terceiro lugar, ainda que as outras recorrentes que não a IRISL fossem de facto propriedade da IRISL, estivessem sob o seu controlo ou tivessem agido por sua conta, isso não justificava a adoção e a manutenção das medidas restritivas, uma vez que a IRISL não tinha sido corretamente identificada como tendo prestado apoio à proliferação nuclear.

19. O Tribunal Geral manteve os efeitos das medidas anuladas até ao termo do prazo de recurso da sua decisão, ou seja, até 26 de novembro de 2013.

10 Fizeram-no em conjunto com seis outros recorrentes, que não são parte no presente processo e cujos nomes, por conseguinte, não reproduzirei aqui.

11 Acórdão proferido no processo T-489/10, EU:T:2013:453 (a seguir «Acórdão do Tribunal Geral de 2013»).

Alteração dos critérios de inscrição nas listas de 2013

20. Com a Decisão 2013/497/PESC do Conselho, de 10 de outubro de 2013, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2013, L 272, p. 46), o Conselho alargou o âmbito *ratione personae* das medidas de congelamento de bens constantes do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, através da introdução de novos critérios. Esses critérios alargaram o âmbito, de forma a incluir «pessoas e entidades que tenham contornado ou violado […] as disposições das Resoluções 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) ou 1929 (2010) [do Conselho de Segurança] ou da presente decisão» e «pessoas e entidades que prestem serviços de seguros ou outros serviços essenciais […] à IRISL ou a entidades que sejam sua propriedade, se encontrem sob o seu controlo ou atuem em seu nome […]».

21. Para dar execução a estas alterações, o Conselho, através do Regulamento (UE) n.º 971/2013, de 10 de outubro de 2013, que altera o Regulamento n.º 267/2012 (JO 2013, L 272, p. 1) [12], alterou o artigo 23.º, n.º 2, alíneas b) e e), deste último diploma. Na sequência desta alteração, esta disposição previa a inscrição no anexo IX e o congelamento dos fundos das pessoas, entidades e organismos identificados como:

«(b) Pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que prestaram assistência a pessoas, entidades ou organismos constantes da lista para contornar ou violar as disposições do presente regulamento, da Decisão [2010/413] ou das Resoluções 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) e 1929 (2010) do [Conselho de Segurança];

[…]

(e) Pessoa coletiva, entidade ou organismo detido ou controlado pela [IRISL], ou pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo que atue em seu nome, ou uma pessoa singular ou coletiva, entidade ou organismo que preste serviços de seguros ou outros serviços essenciais [à IRISL] ou a entidades por esta detidas ou controladas ou que atuem em seu nome».

Reinscrição das recorrentes nas listas de 2013

22. Por carta de 22 de outubro de 2013, o Conselho informou a IRISL de que considerava que a IRISL tinha participado no transporte de material ligado a armamento proveniente do Irão, em violação do n.º 5 da Resolução 1747 (2007) do Conselho de Segurança, e que, consequentemente, preenchia o critério previsto no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e no artigo 23.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 267/2012 relativo às pessoas e entidades que contornaram ou violaram certas resoluções do Conselho de Segurança (a seguir «critério da violação de resoluções»). O conselho informou, assim, a IRISL de que pretendia inscrevê-la novamente nas listas de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas no anexo II da Decisão 2010/413 e no anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «listas controvertidas»).

23. Por cartas de 22 e de 30 de outubro de 2013, o Conselho informou cada uma das dez sociedades de que, por diferentes motivos, considerava que estas também preenchiam os critérios previstos no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e no artigo 23.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «critério de ligação à IRISL»). Informou, assim, estas dez sociedades de que pretendia incluir novamente os seus nomes nas listas controvertidas.

12 O Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2012, L 88, p. 1) substituiu o Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2010, L 281, p. 1), que, por seu turno, substituiu o Regulamento n.º 423/2007.

24. Através da Decisão 2013/685/PESC do Conselho, de 26 de novembro de 2013, que altera a Decisão 2010/413 (JO 2013, L 316, p. 46), os nomes das recorrentes foram novamente inscritos na lista do anexo II da Decisão 2010/413.

25. Por conseguinte, através do Regulamento de Execução (UE) n.º 1203/2013 do Conselho, de 26 de novembro de 2013, que dá execução ao Regulamento n.º 267/2012 (JO 2013, L 316, p. 1), os nomes das recorrentes foram novamente inscritos na lista do anexo IX do Regulamento n.º 267/2012.

26. A reinscrição da IRISL nas listas de 2013 baseava-se nos seguintes fundamentos: «A IRISL tem estado implicada no transporte de material ligado a armamento proveniente do Irão, em violação do ponto 5 da Resolução 1747 (2007) do [Conselho de Segurança]. Em 2009 foram comunicadas ao Comité de Sanções contra o Irão, do [Conselho de Segurança], três violações evidentes».

27. A inscrição dos nomes das dez sociedades nas listas controvertidas baseava-se nos seguintes fundamentos:

– a Hafize Darya Shipping Co., a Safiran Payam Darya Shipping Co. e a Hoopad Darya Shipping Agency foram inscritas nas listas com o fundamento de que «atuava[m] em nome da IRISL»;

– a Khazar Sea Shipping Lines Co., a IRISL Europe e a Valfajr Shipping Line Co. foram inscritas nas listas com o fundamento de que eram «detida[s] pela IRISL»;

– a Qeshm Marine Services & Engineering Co. e a Marine Information Technology Development Co. foram inscritas nas listas com o fundamento de que eram «controlada[s] pela IRISL»;

– a Irano Misr Shipping Co. foi inscrita nas listas com o fundamento de que «presta[va] serviços essenciais à IRISL»; e

– a Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. foi inscrita nas listas com o fundamento de que não só «atua[va] em nome da IRISL», como também «presta[va]-lhe serviços essenciais».

Segundo processo no Tribunal Geral

28. Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de janeiro e 7 de fevereiro de 2014, as recorrentes interpuseram recursos de anulação dos instrumentos que efetuaram essas reinscrições nas listas (processos apensos T-14/14 e T-87/14). As partes participaram na audiência de 12 de julho de 2016.

29. Por Acórdão de 17 de fevereiro de 2017, o Tribunal Geral julgou improcedentes os pedidos de anulação da reinscrição nas listas de 2013, bem como a exceção de ilegalidade contra os critérios de 2013, e condenou as recorrentes nas despesas [13].

Medidas de execução do PACG

30. Entretanto, para dar execução à Resolução 2231 (2015), o Conselho adotou, em 18 de outubro de 2015, uma série de medidas (a seguir «medidas de aplicação do PACG») cujo efeito combinado é, em especial, *suspender* as medidas restritivas que se aplicam a pessoas e entidades estabelecidas no anexo VI (anterior anexo II) da Decisão 2010/413 conforme alterada e, portanto, *retirar* os seus

13 O Tribunal Geral também julgou inadmissíveis os recursos de anulação dos critérios de 2013. O recurso não impugna o acórdão recorrido a este respeito.

nomes da lista de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas estabelecida no anexo IX do Regulamento 267/2012 [14]. Nos termos da Decisão (PESC) 2016/37 do Conselho, de 16 de janeiro de 2016, relativa à data de aplicação da Decisão (PESC) 2015/1863 (JO 2016, L 11 I, p. 1), estas medidas produziram efeitos a partir dessa mesma data.

Recurso da decisão do Tribunal Geral

31. Por recurso apresentado em 27 de abril de 2017, as recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, anule a reinscrição nas listas de 2013, ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, declare os critérios de 2013 inaplicáveis ao seu caso por força do artigo 277.º TFUE e condene o Conselho nas despesas.

32. Em apoio do seu recurso, as recorrentes invocam nove fundamentos. Analisá-los-ei um a um. Antes de o fazer, ocupar-me-ei de uma questão preliminar.

Admissibilidade do recurso

Exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Conselho

33. O Conselho alega, em substância, que, dado que as medidas restritivas em causa foram suspensas e que as listas de pessoas a elas sujeitas foram revogadas pelo Conselho para aplicar o PACG [15], as recorrentes não têm um interesse jurídico na interposição do recurso. Daqui decorre que o recurso é inadmissível.

34. Estes argumentos não me convencem.

35. É facto assente que o PACG resultou, ao nível da União Europeia, num compromisso de «levantar todas as sanções» [16] e «todas as medidas restritivas económicas e financeiras» [17], bem como de «pôr termo à aplicação de todas as sanções económicas e financeiras […] relacionadas com o nuclear» [18]. As medidas adotadas pelo Conselho para implementar o PACG *suspenderam* as medidas restritivas aplicadas a pessoas e entidades previstas no anexo VI (anterior anexo II) da Decisão 2010/413/PESC e *retiraram* os nomes dessas pessoas e entidades das listas de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas, prevista no anexo IX do Regulamento (UE) n.º 267/2012.

36. É também claro que, se o Conselho decidir, em algum momento futuro, reverter a suspensão e reinscrever as recorrentes nas listas de forma a voltar a impor essas medidas (ou medidas similares), terá de alterar novamente esses atos em conformidade. As recorrentes terão obviamente legitimidade para impugnar esses atos, como fazem e fizeram no presente processo.

14 V. Regulamento (UE) 2015/1861 do Conselho, de 18 de outubro de 2015, que altera o Regulamento (UE) n.º 267/2012 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2015, L 274, p. 1), n.os 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 e 290 da secção II do anexo do Regulamento de Execução (UE) 2015/1862 do Conselho, de 18 de outubro de 2015, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 267/2012 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2015, L 274, p. 161) e artigo 1.º, ponto 16, da Decisão (PESC) 2015/1863 do Conselho, de 18 de outubro de 2015, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2015, L 274, p. 174).

15 V. n.os 11 e 30, *supra*.

16 Considerando 9 da Decisão 2015/1863.

17 Considerandos 5 e 6 do Regulamento 2015/1861.

18 Considerando 14 da Decisão 2015/1863.

37. As medidas de aplicação do PACG produziram efeitos a partir de 16 de janeiro de 2016 com efeito *ex nunc*. Por conseguinte, não eliminam da ordem jurídica os efeitos que os critérios de 2013 e a reinscrição nas listas de 2013 produziram entre as respetivas datas de entrada em vigor e 15 de janeiro de 2016. Os efeitos suspensivos das medidas de aplicação do PACG não são, portanto, equivalentes aos de uma anulação pelo Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal Geral, nem de uma declaração de invalidade aplicável *ex tunc*.

38. Nas minhas recentes Conclusões apresentadas no processo Gul Ahmed Textile Mills/Conselho [19], examinei em detalhe a questão da manutenção do interesse em agir. Argumentei contra a imposição de exigências excessivas na constatação deste interesse e concluí que a questão do interesse em agir reveste importância constitucional e deve ser inserida no contexto mais amplo do direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [20]. Essas conclusões são transponíveis para o presente contexto [21].

39. Resulta de jurisprudência constante que, mesmo que um ato impugnado já não tenha quaisquer efeitos para o futuro, um recorrente continua a ter interesse em agir se a anulação desse ato for suscetível de lhe conferir um benefício [22].

40. Ao contrário do processo Bank Mellat/Conselho [23], as medidas de congelamento de bens aqui em causa eram suscetíveis de afetar não só a situação jurídica, mas também a situação factual das recorrentes durante o período que precedeu a sua suspensão ou levantamento. Por conseguinte, em princípio, a anulação pedida poderá trazer um benefício factual ou jurídico às recorrentes.

41. As recorrentes invocam dois fundamentos para justificar o seu interesse em agir. São estes o interesse em restabelecer a sua reputação e em fundamentar uma ação de responsabilidade civil. Analisarei cada um deles.

42. *Em primeiro lugar*, o Tribunal de Justiça reconheceu que se pode conceber que um recorrente que pede a anulação de um regulamento que impõe medidas restritivas possa ter pelo menos um interesse moral em agir, com base no facto de uma possível anulação poder atenuar, ou mesmo anular inteiramente, a perda de reputação sofrida [24].

43. Ao contrário do processo Mellat/Conselho [25], as medidas em causa são de natureza individual e não setorial. Como tal, podem plausivelmente estar concebidas para sujeitar as recorrentes ao opróbrio, na medida em que mostram a *ligação* que a comunidade internacional faz entre essas diferentes situações factuais e o programa de proliferação nuclear do Irão. Além disso, ao congelar parte dos bens das recorrentes, é provável que as medidas restritivas em causa também tenham afetado a sua liquidez financeira e, consequentemente, a sua capacidade de cumprir compromissos contratuais anteriores.

19 C-100/17 P, EU:C:2018:214, n.os 25 a 49.

20 JO 2010, C 83, p. 389 (a seguir «Carta»). V. n.os 42 e 45 das minhas conclusões.

21 Os critérios de apreciação do interesse *em interpor um recurso* como condição de admissibilidade de um recurso no momento da sua interposição não devem diferir do teste para determinar se se mantém o interesse *em prosseguir o processo*. A este respeito, concordo com a opinião expressa pelo advogado-geral P. Mengozzi nas suas Conclusões apresentadas no processo Bank Mellat/Conselho (C-430/16 P, EU:C:2018:345, n.º 28).

22 Neste caso, o Tribunal de Justiça deve apreciar *in concreto* a manutenção do interesse em agir do recorrente, tendo em conta, nomeadamente, as consequências da ilegalidade alegada e a natureza do prejuízo pretensamente sofrido. V. Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Parlamento/Conselho (C-595/14, EU:C:2015:847, n.º 18 e jurisprudência referida).

23 Nesse processo, na sequência da anulação de medidas *individuais* de congelamento de bens, a recorrente impugnou as medidas *de aplicação geral* às instituições financeiras. O advogado-geral P. Mengozzi observou que ambos os conjuntos de medidas eram aplicáveis aos recorrentes simultaneamente e que o primeiro (as medidas individuais) tinha efeitos de maior alcance sobre a sua situação. Por conseguinte, concluiu que os recorrentes não tinham interesse na anulação das medidas menos severas, de natureza geral, cujos efeitos, na prática, não alteravam a sua posição. No seu Acórdão de 6 de setembro de 2018 (EU:C:2018:668), o Tribunal de Justiça concordou com esta apreciação: v. n.os 61 e 62.

24 V., por analogia, Acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.os 70 a 72).

25 V. Acórdão de 6 de setembro de 2018 (C-430/16 P, EU:C:2018:668, n.os 54 a 59).

44. *Em segundo lugar*, resulta de jurisprudência constante que um recorrente pode manter o interesse em pedir a anulação de um ato que o afetou negativamente, na medida em que uma declaração de ilegalidade poderá servir de base a uma futura ação de indemnização pelos danos causados pelos atos impugnados [26].

45. Assim, não posso concordar com o argumento do Conselho de que, porquanto o acórdão recorrido julgou improcedentes os pedidos das recorrentes em primeira instância, é impossível que estas demonstrem a existência de uma violação suficientemente caracterizada, por parte do Conselho, de uma norma de direito da União que tem por objeto conferir direitos aos particulares [27].

46. Esta decisão não é definitiva, uma vez que é objeto de um recurso pendente. Até que esse recurso seja decidido pelo Tribunal de Justiça, não pode ser extrapolada do acórdão recorrido nenhuma conclusão quanto à existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União ou à inexistência desta.

47. Uma vez que há uma conexão jurídica estreita entre os critérios de 2013 e a reinscrição nas listas de 2013 [28], a análise que acabo de desenvolver é válida para ambos os fundamentos invocados no presente recurso. Não vejo uma boa razão para o interesse em agir contra os critérios geralmente aplicáveis à inscrição nas listas dever ser avaliado de maneira diferente do interesse em impugnar as medidas individuais de congelamento de bens.

48. Concluo que a entrada em vigor, em 16 de janeiro de 2016, das medidas de aplicação do PACG não prejudica a manutenção do interesse das recorrentes quer no prosseguimento do processo no Tribunal Geral até à data da prolação do acórdão recorrido [29], quer na interposição do presente recurso.

Exceção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão

49. A Comissão alega que o recurso é inadmissível, porquanto, em grande medida, repete os fundamentos e argumentos anteriormente invocados pelas recorrentes no Tribunal Geral. Assim, é equiparável a um mero pedido de reapreciação do pedido.

50. Como o Tribunal de Justiça afirmou reiteradamente, um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos em que se apoia especificamente esse pedido, sob pena de o recurso ou o fundamento em causa serem inadmissíveis. Um recurso de uma decisão do Tribunal Geral que não contenha argumentos que identifiquem especificamente o erro de direito pelo qual o acórdão em questão está alegadamente viciado não responde a esta exigência. Assim, uma mera enunciação abstrata dos fundamentos do recurso não responde às exigências impostas pelo artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e pelo artigo 168.º, n.º 1, alínea d), do seu Regulamento de Processo [30].

26 V. Acórdão de 31 de março de 1998, França e o./Comissão (C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, n.º 74).

27 V., neste sentido, Acórdão de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comissão (C-221/10 P, EU:C:2012:216, n.º 80 e jurisprudência referida). V. também as Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Bank Mellat/Conselho (C-430/16 P, EU:C:2018:345, n.º 43).

28 V. Acórdão de 10 de junho de 1986, Usinor/Comissão (81/85 e 119/85, EU:C:1986:234, n.º 13).

29 Faço notar que, nessa altura, o processo estava pendente no Tribunal Geral. É surpreendente que, embora o acórdão recorrido seja posterior à entrada em vigor dessas medidas, o Tribunal Geral não tenha feito nenhuma referência às referidas medidas nem aos seus efeitos sobre a situação jurídica das recorrentes e, em especial, sobre a manutenção do seu interesse no prosseguimento do processo. No entanto, isso, por si só, não vicia o acórdão recorrido no que respeita ao interesse em agir das recorrentes, uma vez que este acórdão se baseia necessariamente, ainda que de modo implícito, na premissa de que as recorrentes justificaram a existência desse interesse ao longo do processo.

30 V. Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, Brandconcern/EUIPO e Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, n.º 37 e jurisprudência referida).

51. Afigura-se que certas partes do recurso não passam o teste estabelecido na referida jurisprudência. Contudo, alguns dos argumentos apresentados merecem um exame mais atento, uma vez que levantam questões de princípio que podem ser validamente debatidas. Não penso, portanto, que o recurso enquanto tal deva ser declarado inadmissível.

Mérito do recurso da decisão do Tribunal Geral

52. As recorrentes invocam dois fundamentos de recurso.

53. O primeiro fundamento de recurso diz respeito à impugnação pelas recorrentes, ao abrigo do artigo 277.º TFUE, da validade dos critérios de 2013.

54. Em apoio deste fundamento de recurso, as recorrentes suscitam cinco fundamentos. Estes dizem respeito a alegados erros de direito do Tribunal Geral, relativos, em primeiro lugar, à falta de base jurídica para a adoção dos critérios de 2013; em segundo lugar, à alegada violação dos princípios do caso julgado, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do *ne bis in idem*, bem como do direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efetiva; em terceiro lugar, a um desvio de poder; em quarto lugar, à alegada violação do princípio da proporcionalidade; e quinto, à alegada interferência desproporcionada nos direitos fundamentais das recorrentes.

55. O segundo fundamento de recurso diz respeito à impugnação direta pelas recorrentes, ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, da legalidade da reinscrição nas listas de 2013, através da qual os seus nomes foram acrescentados às listas de entidades sujeitas a medidas individuais de congelamento de bens [31].

56. Em apoio deste fundamento de recurso, as recorrentes invocam quatro fundamentos. Estes dizem respeito a alegados erros de direito do Tribunal Geral, relativos, em primeiro lugar, a erros manifestos de apreciação, ao considerar que os critérios de 2013 foram cumpridos; em segundo lugar, à alegada violação dos direitos de defesa das recorrentes no procedimento utilizado para as reinscrever nas listas; em terceiro lugar, à alegada violação dos princípios do caso julgado, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do *ne bis in idem*, bem como do direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efetiva; e, em quarto lugar, à alegada violação dos direito de defesa das recorrentes.

57. Três dos quatro fundamentos suscitados pelo segundo fundamento de recurso coincidem, assim, com fundamentos invocados no primeiro fundamento de recurso.

58. No entanto, os atos impugnados pelo segundo fundamento de recurso são de uma natureza jurídica essencialmente diferente. Em especial, a sua base jurídica e, portanto, a natureza da competência exercida pelo Conselho para os adotar são diferentes e o grau de discricionariedade de que o Conselho goza ao adotá-los difere. Por conseguinte, o critério de fiscalização jurisdicional também é diferente. Por conseguinte, irei examiná-los separadamente.

Primeiro fundamento de recurso

Primeiro fundamento: falta de base jurídica válida para a adoção dos critérios de 2013

59. O Tribunal Geral considerou, nos n.os 60 a 77 do acórdão recorrido, que os critérios de 2013 não eram arbitrários e eram conformes com o princípio da proporcionalidade.

31 A IRISL e a Irano Misr Shipping Co. foram inscritas nas listas com base nos critérios adicionais, enquanto as restantes recorrentes foram inscritas nas listas com base nos critérios anteriormente existentes. Além disso, a Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. foi também inscrita nas listas com base num novo critério criado.

60. As recorrentes alegam que o Conselho não tinha base jurídica válida para adotar os critérios de 2013. Não contestam a *escolha* da base jurídica enquanto tal. Antes argumentam que os critérios de 2013 *excederam o âmbito de aplicação* da base jurídica em que se fundavam, porquanto estes critérios não eram adequados ou proporcionados ao objetivo declarado de pôr termo ao programa de proliferação nuclear do Irão.

61. Em especial, as recorrentes argumentam que, uma vez que o Tribunal Geral considerou (no n.º 101 do seu acórdão) que os critérios de 2013 não exigiam uma ligação entre as atividades da pessoa ou da entidade em causa e a proliferação nuclear, esses critérios não podem ser aqui considerados adequados. Além disso, alegam que o critério da violação da proibição de o Irão vender armas [n.º 5 da Resolução 1747 (2007)], ao invés do das proibições relacionadas com a proliferação [n.º 7 da Resolução 1737 (2006)], não é justificado nem proporcional. Alegam ainda que não havia base jurídica para criar o critério da violação de resoluções do Conselho de Segurança, que foi utilizado pelo Conselho para inscrever a IRISL nas listas. Daqui resulta que o Conselho não pode alegar que o critério de ligação à IRISL é necessário para combater o risco de contornar as medidas de congelamento de bens impostas à IRISL.

62. Além disso, as recorrentes criticam o Tribunal Geral por não ter apreciado vários argumentos específicos que estas lhe tinham apresentado. São estes: que o Conselho não tinha nenhuma razão objetiva para alterar os critérios de inscrição nas listas e que não apresentou fundamentos para o fazer; que, em especial, o Conselho não tinha nenhuma prova de uma ligação entre o transporte de armas e o programa de proliferação e não podia validamente presumir a existência dessa ligação, especialmente tendo em conta o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 e o facto de o Conselho de Segurança não ter imposto quaisquer medidas restritivas à IRISL; e que o Conselho «reescreveu» os critérios existentes apenas para «apanhar» a IRISL e as outras recorrentes.

63. Começo por observar que, no que respeita às medidas que estabeleceram os critérios de 2013, a Decisão 2013/497 do Conselho baseia-se no artigo 29.º TUE, enquanto o Regulamento n.º 971/2013 do Conselho se baseia no artigo 215.º TFUE. Estas disposições dos Tratados conferem ao Conselho o poder de adotar atos de aplicação geral que contenham medidas restritivas independentes, distintas das medidas especificamente recomendadas pelo Conselho de Segurança. O artigo 215.º, n.º 1, TFUE prevê que o Conselho «adota as medidas que se revelarem necessárias» para dar execução às decisões adotadas com base, nomeadamente, no artigo 29.º TUE. O artigo 215.º, n.º 2, TFUE confere ao Conselho poderes para adotar medidas restritivas relativamente a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais. Daqui decorre que, em princípio, o Conselho tem de facto base jurídica para adotar medidas de congelamento de bens relativamente a entidades como as recorrentes.

64. De acordo com jurisprudência constante, na sua fiscalização jurisdicional de medidas restritivas, os tribunais da União devem reconhecer ao Conselho um amplo poder de apreciação no *estabelecimento dos critérios gerais* que definem a categoria de pessoas que podem ser sujeitas a essas medidas [32].

65. Isto não significa que o Conselho esteja autorizado a atuar de forma arbitrária. A legalidade de uma medida pode ser afetada se a medida for *manifestamente inadequada*, em relação ao *objetivo* que a instituição competente pretende prosseguir [33].

66. Embora a fiscalização jurisdicional da avaliação da *adequação* de tais medidas esteja, deste modo, limitada, «os tribunais da União Europeia devem assegurar que haja uma fiscalização, em princípio, integral, da legalidade de todos os atos da União do ponto de vista dos direitos fundamentais» [34].

32 V., neste sentido, Acórdão Kala Naft, n.º 120, e Acórdão de 21 de abril de 2015, Anbouba/Conselho (C-605/13 P, EU:C:2015:248, n.º 41).

33 Acórdão de 1 de março de 2016, National Iranian Oil Company/Conselho (C-440/14 P, EU:C:2016:128, n.º 77, a seguir «National Iranian Oil Company»).

34 V., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2014, National Iranian Oil Company/Conselho (T-578/12, não publicado, EU:T:2014:678, n.º 108 e jurisprudência referida). Esta decisão foi confirmada em sede de recurso, pelo Acórdão National Iranian Oil Company.

67. O Tribunal Geral aplicou corretamente esta jurisprudência [35]. Jurisprudência constante do Tribunal de Justiça explica que o objetivo do regime de medidas contra o Irão é *pressionar* aquele Estado e *obrigá-lo a pôr fim* às suas atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação e de fabrico de vetores de armas nucleares [36]. Este objetivo está em linha com os objetivos mais vastos do Tratado da União Europeia no que diz respeito às relações da União Europeia com o resto do mundo e à Política Externa e de Segurança Comum (a seguir «PESC») [37]. Este objetivo também deve ser visto à luz dos objetivos das resoluções do Conselho de Segurança relevantes, que visam persuadir o Irão a «limitar» o seu programa de proliferação nuclear e a «suspender» algumas das suas componentes, com vista à manutenção da paz e segurança internacionais [38].

68. O contexto histórico deve também ser tido em conta quando se procede à análise da legalidade dos critérios de congelamento de bens [39]. As medidas restritivas contra o Irão evoluíram ao longo do tempo. São de natureza preventiva. O seu âmbito de aplicação podia legitimamente ser (e tem sido) progressivamente alargado em várias ocasiões [40] para corrigir a falta de sucesso observada nas medidas anteriormente adotadas.

69. Os critérios de 2013 afirmam laconicamente que os critérios de designação de pessoas e entidades «deverão ser ajustados», sem apresentarem quaisquer razões específicas para tanto [41]. Não obstante, resulta claramente do contexto que o objetivo era *alargar* esses critérios de forma a *abranger categorias adicionais* de pessoas e entidades, *na prossecução dos objetivos* que decorrem dos Tratados e das resoluções do Conselho de Segurança existentes. Decorre da jurisprudência que este objetivo não é em si mesmo ilegal [42]. Rejeito a mera afirmação das recorrentes de que o objetivo encoberto era contornar o Acórdão do Tribunal Geral de 2013.

70. Examinarei agora mais aprofundadamente a legalidade, primeiro, do critério da violação das resoluções do Conselho de Segurança e, segundo, do critério de ligação à IRISL.

71. A título de introdução, faço notar que ambos estes critérios se centram em situações ou circunstâncias objetivas, e não tanto em demonstrar uma ligação efetiva entre as pessoas e entidades a sujeitar a medidas de congelamento de bens ou a sua conduta efetivo e o principal objetivo das medidas restritivas, em especial, desencorajar o programa de proliferação nuclear do Irão. O Tribunal de Justiça reconheceu, em princípio, a legalidade destes critérios [43].

35 V. n.º 63 do acórdão recorrido.

36 V. National Iranian Oil Company, n.º 53; o sublinhado é meu.

37 Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, TUE, nessas relações, a União Europeia deverá contribuir para a paz, a segurança e para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas. A PESC deverá apoiar os princípios do direito internacional [artigo 21.º, n.º 2, alínea b), TUE], preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas [artigo 21.º, n.º 2, alínea c), TUE].

38 V. n.ºs 4 e segs., *supra*.

39 V., neste sentido, Acórdão Kala Naft, n.º 75, e Despacho de 1 de dezembro de 2015, Georgias e o./Conselho e Comissão (C-545/14 P, não publicado, EU:C:2015:791, n.º 33).

40 Inicialmente, o critério era o de que essas pessoas e entidades deviam ter estado envolvidas ou diretamente associadas a atividades nucleares no Irão (artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2007, L 103, p. 1). Este critério foi alargado pela primeira vez em 2010 [artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 (JO 2010, L 88, p. 1)]. Desde então, seguiram-se vários outros alargamentos.

41 V. considerando 2 da Decisão 2013/497 do Conselho e considerando 2 do Regulamento n.º 971/2013 do Conselho.

42 V., por analogia, National Iranian Oil Company, n.º 80.

43 V. Acórdãos de 13 de março de 2012, Tay Za/Conselho (C-376/10 P, EU:C:2012:138, n.º 55) (pessoas que dirigem determinadas empresas associados aos líderes dos países terceiros em causa); de 22 de setembro de 2016, NIOC e o./Conselho (C-595/15 P, não publicado, EU:C:2016:721, n.ºs 89 e 90) («que sejam propriedade ou estejam sob o controlo» de uma pessoa sujeita às medidas restritivas); e de 28 de março de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, n.ºs 82 e segs.) (entidades que exercem atividade económica num setor específico).

Critério da violação das resoluções do Conselho de Segurança

72. A IRISL foi inscrita nas listas com base no critério que visa «pessoas e entidades que tenham contornado ou violado […] as disposições das Resoluções 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) ou 1929 (2010) [do Conselho de Segurança]».

73. Esse critério foi aditado ao critério já existente relativo a pessoas e entidades «que tenham *ajudado* pessoas ou entidades designadas a iludir ou violar» essas disposições. Visto desta perspetiva, o aditamento parece eminentemente razoável. Se se justifica aplicar medidas restritivas a pessoas que tenham ajudado outras pessoas numa atividade ilegal, justifica-se *a fortiori* aplicar tais medidas a pessoas que atuaram, elas próprias, ilegalmente.

74. Embora a IRISL tenha sido inscrita nas listas com o fundamento de que tinha violado uma proibição relativa ao embargo de armas, as resoluções do Conselho de Segurança pertinentes também contêm uma série de outras proibições, algumas das quais mais diretamente relacionadas com a participação no desenvolvimento do programa de proliferação. Em particular, com a Resolução 1737 (2006), o Conselho de Segurança impôs um embargo à transferência de tecnologias sensíveis. Além disso, com a Resolução 1747 (2007), impôs ao Irão um embargo de armas.

75. É verdade que não pode ser identificada uma ligação imediata entre essas duas resoluções e o programa de proliferação nuclear enquanto tal. O Tribunal Geral teve, por isso razão ao considerar que não se afigura que o critério de violação das resoluções do Conselho de Segurança exija que exista tal ligação entre a conduta de uma determinada entidade e esse programa [44]. No entanto, esta conclusão não torna, por si só, a escolha deste critério inadequada ou arbitrária.

76. O Tribunal Geral considerou corretamente que a Resolução 1947 (2007) pretendia assegurar que o programa nuclear iraniano sirva para fins exclusivamente pacíficos e para obstar ao desenvolvimento, pelo Irão, de tecnologias sensíveis de apoio aos seus programas nucleares e de mísseis [45]. Tendo em conta o caráter preventivo das medidas restritivas adotadas contra o Irão [46], o Conselho podia legitimamente considerar que os rendimentos do comércio de armas podiam direta ou indiretamente proporcionar ao Irão recursos ou facilidades de diversa natureza que lhe permitiriam prosseguir esse programa [47]. Sabendo que os recursos económicos poderiam ser desviados para apoiar atividades sensíveis em termos de proliferação nuclear no Irão [48], o Conselho podia também legitimamente considerar que a violação do embargo de armas era suscetível de apoiar ou incentivar esse programa.

77. É verdade que a Resolução 1747 (2007) não obriga os Estados a congelar os bens de pessoas ou entidades que violem o embargo de armas, mas apenas apela a que exerçam vigilância a esse respeito. No entanto, não se pode inferir desta recomendação que não é necessário congelar os bens dessas entidades, [49] e menos ainda que essa medida de congelamento é manifestamente inadequada para assegurar a eficácia desse embargo.

44 V. Acórdão de 13 de março de 2012, Melli Bank/Conselho (C-380/09 P, EU:C:2012:137, a seguir «Melli Bank», n.os 40 e 41).

45 V. n.º 67 do acórdão recorrido.

46 Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 44).

47 V. Kala Naft, n.º 83, e National Iranian Oil Company, n.º 80.

48 Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 47).

49 V., por analogia, Melli Bank, n.º 57.

78. Assim, não foi desrazoável ou excessivo que o Conselho formulasse um critério de congelamento de bens que pressupõe uma potencial ligação entre a violação do embargo de armas e o programa de proliferação, não obstante o facto de a conduta individual da entidade abrangida por esse critério não revelar necessariamente uma conexão real, direta ou indireta, com esse programa [50]. Esta escolha política não parece ser *a priori* manifestamente inadequada ou arbitrária, à luz das resoluções do Conselho de Segurança relevantes e da importância primordial da preservação da paz e segurança internacionais.

79. Por último, o âmbito desse critério não está limitado a violações do embargo de armas, mas visa garantir o respeito de todas as disposições das resoluções do Conselho de Segurança relevantes. Contrariamente ao que alegam as recorrentes, um critério assim formulado é coerente com os objetivos do sistema de medidas restritivas contra o Irão. Pelo contrário, um critério limitado a violações de proibições diretamente relacionadas com a proliferação nuclear, mas que deixe de lado outras proibições impostas pelas disposições do Conselho de Segurança relevantes teria sido, na minha opinião, menos adequado para defender esses objetivos gerais.

80. Por conseguinte, concluo que a primeira parte do primeiro fundamento de recurso, relativo ao critério de violação das resoluções do Conselho de Segurança, deve ser julgada improcedente.

Critério de ligação à IRISL

81. As dez sociedades foram inscrição nas listas com base em critérios que tinham como alvo, em substância, pessoas e entidades que (i) eram detidas ou controladas pela IRISL (ii) atuavam por conta da IRISL ou (iii) prestavam serviços essenciais à IRISL [51].

82. Tal como o critério de violação das resoluções do Conselho de Segurança, o critério de ligação à IRISL não pressupõe qualquer ligação entre a conduta individual das entidades a inscrever nas listas e o programa de proliferação nuclear. Na realidade, o facto de serem detidas ou controladas pela IRISL não tem nada a ver com a conduta individual das entidades em causa. É um facto objetivo que está para além do seu controlo.

83. Contudo, isto em si mesmo não torna esse critério ilegal. Resulta claramente da jurisprudência que, quando os bens de uma *pessoa ou entidade sujeita a medidas restritivas* são congelados, existe um risco não negligenciável de esta exercer pressão sobre as entidades que detém ou controla ou que lhe pertencem para *contornar* o efeito das medidas que a visam. Por conseguinte, é necessário e apropriado congelar os bens destas entidades para assegurar a eficácia das medidas adotadas e garantir que estas medidas não são contornadas [52].

84. Esta jurisprudência dizia respeito ao risco de as medidas de congelamento de bens adotadas contra pessoas, *elas próprias envolvidas* no apoio ao programa de proliferação nuclear, serem contornadas. Na minha opinião, contrariamente ao que alegam as recorrentes, este risco também existe obviamente no contexto de outros critérios, incluindo aqueles que não pressupõem nenhuma conexão entre a conduta

50 V., por analogia, National Iranian Oil Company, n.º 86. V. também Despachos de 1 de dezembro de 2015, Georgias e o./Conselho e Comissão (C-545/14 P, não publicado, EU:C:2015:791, n.º 34), e de 4 de abril de 2017, Sharif University of Technology/Conselho (C-385/16 P, não publicado, EU:C:2017:258, n.os 59 a 61).

51 V. n.os 20 a 27, *supra*. Noto que, enquanto a formulação do critério relevante constante do Regulamento n.º 971/2013 do Conselho é clara e inequívoca, a redação da Decisão 2013/497 do Conselho (à qual a medida anterior pretende dar execução) *não é*. Esta última utiliza repetidamente os pronomes «lhes» e «seus» cujo ponto de referência, e, portanto, também o âmbito do critério, se presta a várias interpretações. Não desenvolverei mais este argumento, uma vez que nenhum fundamento de recurso suscita esta questão.

52 V., neste sentido, Acórdão de 20 de fevereiro de 2013, Melli Bank/Conselho (T-492/10, EU:T:2013:80, n.º 55); este acórdão foi confirmado em sede de recurso pelo Acórdão Melli Bank.

individual de uma pessoa inscrita nas listas e o programa de proliferação nuclear, como o que está aqui em causa. Contudo, esta jurisprudência *apenas* se aplica se as medidas restritivas em questão se aplicarem a pessoas ou entidades detidas, controladas ou de outro modo ligadas a pessoas *já sujeitas a essas medidas* [53].

85. Quando os critérios de 2013 foram adotados, a própria IRISL *estava* sujeita a medidas de congelamento de bens [54]. Daqui decorre que, em princípio, o critério em causa podia, potencialmente ser justificado pela necessidade de evitar que essas medidas fossem contornadas.

86. Contudo, os atos que estabeleceram os critérios de 2013 não contêm nenhuma fundamentação neste sentido para justificar o critério de ligação à IRISL. Tão-pouco a Decisão 2010/413/PESC do Conselho, na qual o Conselho estabeleceu pela primeira vez o critério de ligação à IRISL na sua forma inicial (mais restritiva) [55]. Por conseguinte, na melhor das hipóteses, pode haver uma *presunção* de que o Conselho teria justificado este critério por referência à necessidade de combater o contorno das suas medidas anteriores que tinham a própria IRISL como alvo.

87. O segundo parágrafo do artigo 296.º TFUE prevê, em especial, que os atos jurídicos da União Europeia devem ser fundamentados. Essa fundamentação deve revelar clara e inequivocamente o raciocínio da instituição da União Europeia que adotou a medida, de forma a permitir ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização [56]. De acordo com jurisprudência constante, a questão de saber se a fundamentação de uma decisão satisfaz os requisitos previstos no artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu *teor*, mas também do seu *contexto* [57].

88. Como acabei de referir, o *teor* do critério de ligação à IRISL não contém nenhum fundamento que o justifique. Expliquei anteriormente o *contexto* dos critérios de 2013 nas presentes conclusões [58].

89. Quando estabeleceu os critérios de 2013, o Conselho tinha de conhecer as seguintes questões. Em primeiro lugar, as medidas restritivas impostas pelo Conselho de Segurança não abrangiam a IRISL nem nenhuma das dez sociedades. Em segundo lugar, apesar de o Conselho se ter anteriormente baseado em três incidentes em que a IRISL violou a Resolução 1747 (2007) do Conselho de Segurança, o Conselho não forneceu elementos de prova suficientes de que a IRISL tivesse dado apoio ao programa de proliferação nuclear [59]. Em terceiro lugar, o Conselho não apresentou elementos de prova que demonstrem que a IRISL era de facto uma emanação do Estado iraniano — ou seja, uma entidade que participava no exercício do poder público ou que geria um serviço público sob o

53 V., Melli Bank, n.os 39 e 75 a 79; e Acórdão de 20 de fevereiro de 2013, Melli Bank/Conselho (T-492/10, EU:T:2013:80, n.os 55 e 56).

54 V. n.os 14 a 19, *supra*. Embora o Tribunal Geral tenha declarado que a inscrição da IRISL na lista de 2010 era ilegal, manteve essa lista em vigor até 26 de novembro de 2013 (v. Acórdão do Tribunal Geral de 2013, n.º 82). Daqui decorre que, à data da adoção dos critérios de 2013, o congelamento dos bens pertencentes à IRISL estava em vigor e o Conselho podia, assim, justificar o critério destinado a combater o contorno deste, ainda que apenas por pouco mais de um mês.

55 É verdade que o considerando 7 dessa decisão prevê fundamentos para o critério de inscrição nas listas, estabelecido no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), desta, permitindo ao Conselho congelar bens de *entidades relacionadas com a IRISL designadas* pelo Conselho de Segurança *no anexo III* da Resolução 1929 (2010). No entanto, nenhuma das recorrentes é nomeada nesse anexo (v. n.os 9 e 10, *supra*). Este considerando não pode manifestamente constituir a base para o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), dessa decisão, que cria um regime da União separado, complementar de medidas restritivas relativas a *outras entidades* (incluindo as recorrentes).

56 V., *inter alia*, Acórdãos de 18 de junho de 2015, Estónia/Parlamento e Conselho (C-508/13, EU:C:2015:403, n.º 60), e de 3 de março de 2016, Espanha/Comissão (C-26/15 P, EU:C:2016:132, n.os 30 e 31).

57 V., neste sentido, Acórdãos de 14 de fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, EU:C:1990:71, n.º 16 e jurisprudência referida), e Conselho/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, n.º 53 e jurisprudência referida).

58 V. n.os 4 a 19, *supra*.

59 V. o Acórdão do Tribunal Geral de 2013, n.º 67.

controlo das autoridades [60]. Daqui decorre que o Conselho não podia invocar uma *existência presumida* de ligações de algum tipo entre a IRISL e o Estado iraniano ou o seu programa de proliferação nuclear para justificar o critério de ligação à IRISL, especialmente dado que não foi adotada nenhuma disposição nesse sentido na legislação aplicável [61].

90. Ao estabelecer os critérios de 2013, o Conselho poderia ter tido expressamente em conta o facto de que a IRISL era a maior sociedade de transporte marítimo a operar no Irão [62] e de que o Conselho Europeu tinha convidado o Conselho a impor medidas restritivas, nomeadamente, «[a]o *setor dos transportes* do Irão, especialmente à [IRISL] e às suas filiais» [63]. Posto isto, não há nos atos pertinentes do Conselho nenhuma indicação dos fundamentados efetivamente utilizados para estabelecer o critério de ligação à IRISL. Isto é uma clara violação do dever de fundamentação previsto artigo 296.º TFUE. Torna impossível ao Tribunal de Justiça exercer o seu poder de fiscalização jurisdicional e apreciar se o critério em causa é adequado e proporcional, à luz dos objetivos que prossegue. Ao não ter concluído neste sentido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

91. O primeiro fundamento de recurso deve, pois, ser julgado procedente e o acórdão recorrido deve ser anulado nessa parte. Por conseguinte, o critério de ligação à IRISL é inválido. Uma vez que a reinscrição das dez sociedades nas listas de 2013 se baseava precisamente neste critério, essa reinscrição nas listas deve também ser anulada.

Segundo fundamento: adoção dos critérios de inscrição nas listas de 2013 alegadamente violou os princípios do caso julgado, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do ne bis in *idem, bem como o direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efetiva*

92. Nos n.os 79 a 90 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os critérios de 2013 cumprem com os princípios do caso julgado, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do *ne bis in idem* e que respeitam o direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efetiva.

Primeira parte — princípio do caso julgado

93. As recorrentes argumentam que o Tribunal Geral não reconheceu que, ao adotar dos critérios de 2013, o Conselho contornou o Acórdão do Tribunal Geral de 2013. Por conseguinte, alegadamente o Tribunal Geral violou o princípio do caso julgado.

94. O conceito de caso julgado pode ser entendido de modo diferente em diferentes contextos jurídicos nacionais. Contudo, é claro que, no contexto do direito da União, a consequência da força de caso julgado de um acórdão é que esta obsta à admissibilidade de um recurso ou ação se o recurso ou ação que lhe deu origem tiver oposto as mesmas partes, tiver tido o mesmo objeto e se tiver baseado na mesma causa [64]. O caso julgado abrange apenas os elementos de facto e de direito que tenham sido *efetiva* ou *necessariamente* objeto da decisão judicial [65].

95. No entanto, o argumento das recorrentes parece suscitar a questão mais ampla de saber se o Conselho respeitou os limites da sua discricionariedade ao dar execução a esse acórdão.

60 Acórdão de 29 de janeiro de 2013, Bank Mellat/Conselho (T-496/10, EU:T:2013:39, n.º 42). Na sua análise, o Tribunal Geral tomou em consideração o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem proferido no processo Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Turquia (CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, n.os 79 e 80).

61 V. Acórdão de 4 de junho de 2014, Sedghi e Azizi/Conselho (T-66/12, não publicado, EU:T:2014:347, n.º 69).

62 V. o Acórdão do Tribunal Geral de 2013, n.º 21.

63 V. n.º 13, *supra*.

64 Acórdão de 25 de junho de 2010, Imperial Chemical Industries/Comissão (T-66/01, EU:T:2010:255, n.os 196 a 198).

65 Despacho de 28 de novembro de 1996, Lenz/Comissão (C-277/95 P, EU:C:1996:456, n.º 50).

96. A posição do legislador da União só pode ser afetada por uma decisão anterior em situações muito raras e específicas. Não é certamente esse o caso aqui.

97. Em que medida o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 afetou a capacidade de atuação do Conselho ao abrigo dos artigos 29.º TUE e 215.º TFUE?

98. Nos termos do artigo 266.º TFUE, a instituição de que emane o ato anulado pode ter de tomar as medidas necessárias à execução do acórdão que anulou esse ato. Ao dar execução a esse acórdão, a instituição em causa dispõe de um amplo poder de apreciação na escolha das medidas, sendo certo que estas devem estar em conformidade com o *dispositivo* do acórdão em causa e com os *fundamentos* que conduziram ao acórdão e que constituem a sua base essencial, na medida em que estas sejam necessárias para determinar o sentido exato *do que foi estabelecido* no dispositivo [66].

99. Fiz notar noutros locais que, embora a anulação de um ato ilegal leve frequentemente a instituição em causa a adotar um novo ato, esse não é o único método possível para dar execução ao acórdão do Tribunal de Justiça [67]. Em especial, quando a própria anulação é suficiente para eliminar a ilegalidade identificada pelo Tribunal, pode não ser necessário que a instituição em causa tome quaisquer outras medidas. Esse é claramente o caso aqui.

100. O objetivo dos critérios de 2013 era, de acordo com uma leitura normal, ajustar os critérios de aplicação geral aplicáveis de forma a poder adotar medidas individuais para o futuro, com efeitos *ex nunc* [68]. As recorrentes não têm, assim, razão ao afirmar que dos critérios de 2013 e a reinscrição nas listas de 2013 pretendiam, ou tiveram como resultado, a inscrição dos seus nomes nas listas de entidades sujeitas a medidas de congelamento de bens com efeito retroativo (*ex tunc*).

101. É jurisprudência constante que uma instituição da qual emana o ato anulado pode ser obrigada a *abster-se da adoção de uma medida idêntica* [69]. Deve evitar que qualquer ato destinado a substituir o ato anulado enferme dos *mesmos vícios* do que os identificados no acórdão de anulação [70]. Fica também obrigada a excluir dos novos textos posteriores ao acórdão de anulação *todas as disposições que tenham o mesmo conteúdo* daquela que foi declarada ilegal [71].

102. Em que aspetos é que o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 era uma sentença transitada em julgado? Por outras palavras: qual é o âmbito do «caso» que foi efetivamente «julgado» pelo Tribunal Geral?

103. Nesse acórdão, o Tribunal Geral considerou, em especial, que o Conselho *não tinha demonstrado de forma suficiente* que a IRISL, ao ter transportado — em três ocasiões — material militar em violação da proibição prevista no n.º 5 da Resolução do Conselho de Segurança 1747 (2007), tinha prestado apoio à proliferação nuclear, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007. Por conseguinte, anulou a Decisão 2010/413/PESC do Conselho, na parte em que esta inscrevia a IRISL nas listas de pessoas sujeitas a medidas de congelamento de bens [72].

66 Acórdão de 15 de março de 2018, Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187, n.º 87); o sublinhado é meu.

67 V. as minhas Conclusões no processo Comissão/McBride e o. (C-361/14 P, EU:C:2016:25, n.º 70).

68 Analisarei esse argumento mais pormenorizadamente a propósito do segundo fundamento de recurso nos n.os 117 a 128, *infra*.

69 Acórdão de 6 de junho de 2013, Ayadi/Comissão (C-183/12 P, não publicado, EU:C:2013:369, n.º 18).

70 Acórdão de 14 de setembro de 1999, Comissão/AssiDomän Kraft Products e o. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, n.os 50 e 56).

71 Acórdão de 26 de abril de 1988, Asteris e o./Comissão (97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, EU:C:1988:199, n.º 29). Afigura-se que estas consequências de uma decisão judicial anterior identificadas neste número são expressões específicas do princípio mais amplo da legalidade, mais do que efeitos do princípio do caso julgado enquanto tal.

72 V. n.º 18, *supra*.

104. O erro de direito que levou à anulação das medidas de congelamento de bens em questão nesse processo era, portanto, um erro procedimental cometido pelo Conselho (uma vez que «não demonstrou de forma suficiente […]») e não um vício substantivo. O acórdão recorrido afirma — corretamente, na minha opinião — que o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 «não se pronunciou sobre a validade dos critérios previstos no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e no artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 267/2012, na sua versão aplicável aos factos do caso presente» [73].

105. Considero que isto é assim, não obstante o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 ter anulado as medidas de congelamento de bens impostas às dez sociedades, «na medida em que [a] IRISL não [foi validamente [identificada] como prestando apoio à proliferação nuclear», e embora «as outras recorrentes, que não [a] IRISL, [fossem] efetivamente detidas ou controladas por [esta] ou [atuassem] por conta [desta]» [74] e que, portanto estavam, em princípio, abrangidas pelo âmbito de aplicação desse critério.

106. Daqui decorre que nem o princípio do caso julgado nem o artigo 266.º TFUE precludem que o Conselho mantenha os critérios existentes. Uma vez que o Conselho dispõe de uma margem de apreciação na definição da política externa da União Europeia, estes princípios não podiam *a fortiori*, como afirmou com razão o Tribunal Geral, impedi-lo de adaptar esses critérios, de forma a prosseguir mais eficazmente o seu objetivo de exercer pressão sobre o Irão para o obrigar a pôr termo ao seu programa de proliferação nuclear [75].

Segunda parte — princípio ne bis in *idem*

107. Em conformidade com o artigo 50.º da Carta, ninguém pode ser julgado ou punido penalmente por um delito do qual já tenha sido absolvido ou pelo qual já tenha sido condenado na União por sentença transitada em julgado, nos termos da lei. Por conseguinte, o princípio *ne bis in idem* proíbe uma duplicação tanto dos processos como das sanções que revestem *caráter penal*, na aceção deste artigo, pelos mesmos factos e contra a mesma pessoa [76]. No que diz respeito à apreciação da questão de saber se os processos e as sanções revestem caráter penal, três critérios são pertinentes: (i) a qualificação jurídica da infração no direito interno (ii) a própria natureza da infração e (iii) a gravidade da sanção suscetível de ser aplicada ao interessado [77].

108. Não vejo de que forma este princípio poderia impedir o Conselho de aplicar a algumas das recorrentes os critérios alterados pela primeira vez [78], ou de aplicar a outras os mesmos critérios gerais, pela segunda vez.

109. Resulta inequivocamente dos termos tanto da Resolução 1737 (2006) (em especial dos seus n.os 2 e 12) como da Decisão do Conselho 2010/413 (em especial do seu considerando 9) que as medidas restritivas adotadas contra o Irão têm *caráter preventivo*, no sentido de que visam impedir um risco de proliferação nuclear nesse Estado [79].

73 V. n.º 80 do acórdão recorrido. *Se* o Tribunal Geral tivesse anulado os critérios, teria evidentemente sido ilegal que o Conselho os mantivesse e, *a fortiori*, reinscrever algumas entidades nas listas com base neles.

74 V. n.º 77 do Acórdão do Tribunal Geral de 2013.

75 V. n.º 82 do acórdão recorrido. Analiso, no contexto da terceira alegação do segundo fundamento de recurso (v. n.os 195 e segs., *infra*), a questão de saber se esses princípios impediam o Conselho de reinscrever algumas das recorrentes com base nos *mesmos critérios* e nos *mesmos factos* que constituem a base da inscrição na lista de 2010.

76 V., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 34).

77 V., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, n.º 37).

78 Em 2013, a IRISL foi inscrita nas listas com base no novo critério relativo à violação de resoluções do Conselho de Segurança. A Irano Misr Shipping Co. e a Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. foram inscritas na lista com base no novo critério relativo à prestação de serviços essenciais à IRISL. No caso destas últimas, este novo critério foi invocado em paralelo com o «antigo» critério de atuar por conta da IRISL. As outras recorrentes foram inscritas nas listas com base em critérios essencialmente idênticos, em 2010 e 2013.

79 Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Afrasiabi e o. (C-72/11, EU:C:2011:874, n.º 44).

110. Daqui resulta que as medidas restritivas em questão não se destinam a *sancionar* nenhuma conduta incorreta em que as pessoas em causa possam ter participado [80]. Na medida em que os bens das pessoas e entidades visadas pelas medidas restritivas previstas pelos critérios de 2013 não são confiscados enquanto produtos do crime, mas congelados, a título preventivo, estas medidas não constituem uma sanção penal. Do mesmo modo, não implicam qualquer acusação desta natureza [81].

111. A decisão do Conselho que sujeita uma pessoa ou entidade a medidas de congelamento de bens não constitui uma conclusão de que, de facto, foi cometida uma infração penal, mas é adotada no quadro e para efeitos de um procedimento administrativo que tem uma *função cautelar*, ou seja, que visa impedir que as pessoas e entidades em causa cometam certos atos considerados ilegais à luz do direito internacional. O único objetivo desse procedimento é permitir ao Conselho exercer pressão sobre o Irão para impedir ou travar o seu programa de proliferação nuclear de forma eficaz [82].

112. Estas medidas não implicam, pois nenhum aspeto de direito penal. Por conseguinte, não está preenchido nenhum dos três requisitos referidos no n.º 107, *supra*. Daqui decorre que o princípio *ne bis in idem* não é aplicável no contexto de medidas restritivas adotadas pelo Conselho com base nos poderes que lhe são conferidos pelos artigos 29.º TUE e 215.º TFUE, como os critérios de 2013 em causa no presente processo.

113. Em especial, por conseguinte, o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 que anulou as medidas de congelamento de bens anteriormente impostas às recorrentes não pode ser considerado como uma «sentença transitada em julgado» para efeitos do artigo 50.º da Carta e a argumentação das recorrentes não pode proceder.

Terceira parte — princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima

114. As recorrentes alegam, em substância, que, uma vez que o Acórdão do Tribunal Geral de 2013 anulou as suas inscrições anteriores nas listas, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima exigiam que o Conselho não tomasse mais medidas a seu respeito.

115. O Tribunal Geral recordou corretamente que, segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica implica que a legislação da União seja certa e que a sua aplicação seja previsível para os particulares [83].

116. As recorrentes não indicaram nenhum aspeto dos critérios de 2013 com falta de precisão ou clareza. Também não identificaram nenhuma passagem do Acórdão do Tribunal Geral de 2013 suscetível de dar origem a uma expectativa legítima de que o Conselho estivesse impedido de tomar mais medidas, baseadas em critérios e procedimentos legais e em provas adequadas, que pudessem resultar na sua reinscrição nas listas. Este argumento deve, pois ser julgado improcedente, por manifestamente infundado.

80 O Tribunal de Justiça observou, em especial, que as diferentes disposições dos atos que preveem medidas de congelamento de bens no contexto do programa de proliferação nuclear do Irão são redigidas de maneira geral, sem referência a *comportamentos anteriores a uma decisão* de congelamento de fundos (v., neste sentido, Kala Naft, n.º 85).

81 Acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho (T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 111).

82 Acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho (T-390/08, EU:T:2009:401, n.º 68), citado pelo advogado-geral Y. Bot nas suas Conclusões no processo Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, n.º 106).

83 V. n.º 192 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral faz referência ao n.º 77 do Acórdão de 14 de outubro de 2010, Nuova Agricast e Cofra/Comissão (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

117. As recorrentes alegam também que não era lícito o Conselho manter critérios referentes a condutas passadas ou a factos ou circunstâncias existentes antes da sua adoção ou que eram mesmo desconhecidos do Conselho nesse momento. Não especificam o princípio jurídico ou a disposição do Tratado em que se baseiam a este respeito, mas consideram que o que o Conselho fez conferiu a esses critérios efeitos «retroativos».

118. Em primeiro lugar, as medidas restritivas têm caráter preventivo. No âmbito dos seus amplos poderes de apreciação, o Conselho, atuando na sua qualidade de legislador da União Europeia, pode estabelecer critérios para aplicar medidas restritivas de vários tipos. A sua natureza e conteúdo dependerão dos objetivos prosseguidos.

119. É inerente à natureza das medidas destinadas a combater os riscos relacionados com o programa de proliferação nuclear do Irão que constituam uma *resposta*, baseada em determinados conhecimentos gerais ou específicos, a uma situação existente nesse Estado. Assim, por exemplo, se o Conselho considerar que violações das disposições das Resoluções do Conselho de Segurança acarretam uma vantagem para esse programa ou são suscetíveis de o vir a fazer no futuro, pode legitimamente estabelecer um critério relativo a essas violações. As medidas restritivas destinadas a combater o risco de terrorismo internacional são outro exemplo do mesmo fenómeno [84]. São, pela sua própria natureza, baseadas em decisões nacionais relativas à conduta passada de pessoas ou grupos que apresentam esse risco [85].

120. Em segundo lugar, daqui resulta inevitavelmente que esses critérios são de natureza *prospetiva*. Destinam-se a ser aplicados, se for caso disso, a uma conduta futura ou a uma situação futura.

121. O Conselho pode, assim, decidir estabelecer critérios que se refiram genericamente a categorias de factos que antecederam a adoção desses critérios. Os factos que dizem respeito a uma inscrição individual nas listas podem, no entanto, só chegar ao seu conhecimento mais tarde. Obviamente, ao formular os seus critérios, o Conselho pode pretender remeter para os factos ou circunstâncias que levaram à adoção desses critérios, em razão dos riscos comprovados que estes apresentavam nessa altura.

122. A alegação das recorrentes leva à conclusão paradoxal de que o Conselho seria obrigado a conceder imunidade incondicional a pessoas e entidades que, à luz dos objetivos visados pelo legislador da União Europeia, *se sabia apresentarem riscos reconhecidos* ou que, de facto, *apresentavam tais riscos*, embora isso fosse desconhecido no momento da adoção dos critérios de inscrição nas listas. Isto deixaria o legislador da União apenas com a possibilidade de visar pessoas e entidades que, à luz desses objetivos legítimos, *não se sabia* que apresentavam esses riscos ou mesmo que *não apresentavam esses riscos* quando os critérios de inscrição nas listas foram adotados.

123. Assim, segundo a argumentação das recorrentes, o Conselho seria obrigado (por exemplo) a demonstrar que uma determinada entidade apoiou ativamente o programa de proliferação nuclear depois de os critérios relevantes terem sido formulados; ou a demonstrar que uma determinada entidade só foi criada, adquirida ou começou a ser efetivamente controlada por uma entidade sujeita a medidas restritivas após essa data.

124. No primeiro exemplo, o Conselho só poderia «ativar» o critério relevante se pudesse demonstrar que as medidas restritivas não impediram o risco que se destinavam a evitar que acontecesse. No segundo exemplo, o Conselho enfrentaria um desafio probatório que se revelaria, na maioria dos casos, insuperável na prática, dada a recusa sistemática das autoridades iranianas em cooperar com a comunidade internacional.

84 Essas medidas foram impostas com base na Posição Comum do Conselho, de 27 de dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (2001/931/PESC) (JO 2001, L 344, p. 93), conforme alterada.

85 V., neste sentido, as minhas Conclusões no processo Conselho/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723, n.os 77 e segs. e, em especial, n.º 79).

125. Como é evidente, isso privaria as medidas restritivas da sua eficácia e, em termos práticos, tornaria inúteis as competências conferidas à União Europeia pelos autores dos Tratados nos artigos 29.º TUE e 215.º TFUE.

126. Nenhuma disposição do Tratado nem nenhum princípio geral do direito da União implica — muito menos exige — que seja imposta uma limitação draconiana deste tipo às competências atribuídas ao Conselho por essas disposições.

127. Já concluí que as medidas restritivas não implicam uma sanção penal nem têm nenhum outro aspeto de direito penal [86]. Daqui resulta que o princípio geral *nulla poena sine lege* não é aplicável neste contexto [87]. O mesmo acontece relativamente ao princípio da não retroatividade da lei penal [88].

128. Daqui decorre que, embora o Tribunal Geral não tenha apreciado o argumento das recorrentes à luz destes dois princípios, não cometeu nenhum erro de direito ao julgar esse argumento improcedente, nos n.os 88 e 89 do acórdão recorrido.

129. O Tribunal Geral também teve razão ao recordar que o princípio da proteção da confiança legítima se aplica a qualquer indivíduo no qual uma instituição da União gerou expectativas fundadas ao dar-lhe garantias precisas. Contudo, quando um operador económico prudente e avisado está em condições de prever a adoção de uma medida da União suscetível de afetar os seus interesses, não pode invocar o benefício desse princípio quando essa medida for adotada [89].

130. Não se pode considerar que o facto de, no Acórdão do Tribunal Geral de 2013, o Tribunal Geral ter mantido os efeitos dos atos anulados até ao termo do prazo para interposição de recurso ou o facto de o Conselho ter decidido não exercer seu direito de recurso contra essa decisão criaram a uma legítima expectativa de que o Conselho não adaptaria, no futuro, os critérios gerais ou de inscrever novamente os nomes das recorrentes nas listas de pessoas sujeitas a medidas de congelamento de bens (com base nos critérios existentes ou em critérios alterados).

131. Isto é assim, *a fortiori*, dado que o Tribunal Geral afirmou expressamente, no n.º 64 desse acórdão, que o Conselho podia, no seu papel de legislador, alargar as situações em que podiam ser adotadas medidas restritivas.

132. Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito no acórdão recorrido, ao julgar improcedente o argumento das recorrentes relativo à confiança legítima.

Quarta parte — direito a uma tutela jurisdicional efetiva

133. As recorrentes alegam que o Tribunal Geral devia ter declarado que o Conselho estava impedido de as reinscrever listas na falta de novos factos ou de novas razões objetivamente fundamentadas. O facto de o Tribunal Geral não ter feito essa declaração violou o seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva, ao abrigo do artigo 47.º da Carta.

86 V. n.os 110 a 112, *supra*.

87 Este princípio, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, da Carta, é uma expressão específica do princípio da segurança jurídica no contexto da aplicação de sanções penais.

88 Este princípio é um corolário do princípio consagrado no artigo 49.º da Carta, de que os delitos e as penas devem ser previstos por lei.

89 V. n.º 191 do acórdão recorrido, que cita o Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comissão (C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 63).

134. Em primeiro lugar, este argumento não foi invocado perante o Tribunal Geral e apenas é invocado, pela primeira vez, no recurso. É certo que o Tribunal Geral mencionou este princípio no n.º 172 do acórdão recorrido: no entanto, fê-lo em resposta ao fundamento relativo à violação dos direitos de defesa. O argumento que as recorrentes aqui invocam constitui, portanto, um pedido novo que, em conformidade com o artigo 170.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, é inadmissível na fase de recurso [90].

135. Em segundo lugar, apesar de fazer parte da exceção de ilegalidade, este argumento baseia-se nas circunstâncias relativas à reinscrição nas listas de 2013. Não vejo como essas circunstâncias, posteriores à adoção dos critérios de 2013, possam afetar a legalidade dessas medidas. Este argumento deve, pois, ser julgado improcedente, por inoperante.

136. Por último, faço a observação óbvia de que as recorrentes tiveram oportunidade tanto de impugnar a sua anterior inscrição nas listas como tiveram sucesso ao fazê-lo. O Acórdão do Tribunal Geral de 2013 anulou as medidas de congelamento de bens, impostas pelo Conselho em 2010, a partir de 27 de novembro de 2013, eliminando assim essas medidas do ordenamento jurídico da União Europeia com efeitos retroativos. Se as recorrentes assim o tivessem desejado, podiam ter utilizado essa anulação como base para um pedido de indemnização pelos danos alegadamente sofridos.

137. O facto de o Conselho ter decidido adaptar os critérios de inscrição nas listas e, em seguida, ter aplicado às recorrentes os critérios alterados não afeta a sua posição retroativamente. Assim, isto não compromete a vantagem que obtiveram com a anulação nem o seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

138. As recorrentes continuam a poder invocar de forma eficaz o seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva. Se obtiverem provimento no presente recurso, serão recolocadas na sua posição inicial e poderão, se assim o desejarem, pedir o ressarcimento dos danos alegadamente causados pelas medidas anuladas.

139. A este respeito, o argumento das recorrentes relativo às alegadas perspetivas «ilusórias» de obter uma indemnização satisfatória é infundado. Resulta de jurisprudência constante que uma ação de indemnização permite o acesso à justiça, mas não faz parte do sistema de fiscalização jurisdicional. O facto de a mesma poder não ser procedente, especialmente quando a anulação de medidas restritivas ilegais é, em si mesma, suscetível de constituir uma forma de reparação do dano moral sofrido [91], não significa que tenha sido negada à pessoa em causa uma tutela jurisdicional efetiva [92].

140. Por último, afigura-se provável que a verdadeira origem do descontentamento das recorrentes resida no facto de — apesar da anulação decretada pelo Tribunal Geral no Acórdão de 2013 — terem permanecido sujeitas a medidas ininterruptas de congelamento de bens desde 2010. Esta é, no entanto, a consequência do *efeito combinado* dos dois conjuntos de medidas restritivas aprovadas pelo Conselho (as que estão em causa no processo que deu origem ao Acórdão do Tribunal Geral de 2013 e as que estão em causa no presente processo) e da decisão do Tribunal Geral, no Acórdão de 2013, de manter, com base no artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, os efeitos das medidas anuladas [93].

90 V. também, por exemplo, Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia/API e Comissão e Comissão/API (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 125 e 126).

91 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).

92 V., por exemplo, Acórdão Reynolds Tobacco e o./Comissão (C-131/03 P, EU:C:2006:541, n.ºs 82 a 84).

93 V. n.ºs 80 a 83 do Acórdão do Tribunal Geral de 2013.

141. Sem esta última decisão, as medidas então anuladas teriam expirado na data da prolação do acórdão nesse processo (16 de setembro de 2013). Daqui decorre que o facto de as recorrentes terem sido sujeitas a medidas ininterruptas de congelamento de bens *não* é atribuível aos critérios de 2013. Significativamente, as recorrentes nunca procuraram impugnar a legalidade desse aspeto da decisão do Tribunal Geral. Isto parece-me destruir o argumento das recorrentes de que o Conselho violou o seu direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

Conclusão relativa ao segundo fundamento

142. Tendo em conta o exposto, proponho que o segundo fundamento de recurso seja julgado improcedente, por ser em parte infundado e em parte inadmissível.

Terceiro fundamento: a adoção dos critérios de 2013 constituiu alegadamente um desvio de poder

143. Nos n.os 91 a 95 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, ao adotar os critérios de 2013, o Conselho não cometeu um desvio de poder.

144. As recorrentes alegam que o Conselho não tinha nenhuma razão genuína para alterar os critérios de inscrição nas listas que não atingi-las pessoalmente. Em especial, contestam a conclusão do Tribunal Geral de que o restabelecimento do critério de ligação à IRISL imediatamente após o Tribunal Geral ter declarado, no seu Acórdão de 2013, que não havia nenhuma base para inscrever a IRISL nas listas estava em conformidade com os objetivos da PESC.

145. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, um ato só enferma de desvio de poder, caso se revele, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, ter sido adotado com a finalidade exclusiva, ou pelo menos determinante, de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço [94].

146. No caso em apreço, é evidente que o objetivo visado pelo Conselho ao adotar os critérios de 2013 era *alargar* os critérios preexistentes de inscrição nas listas de forma a *abranger categorias adicionais* de pessoas e entidades, prosseguindo o objetivo mais amplo de pressionar o Irão e forçá-lo a pôr fim às suas atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares. Esse objetivo está totalmente em conformidade com os objetivos mais amplos do Tratado da UE no que respeita às relações da União Europeia com o resto do mundo e da PESC [95].

147. Assim, o facto de o Conselho ter adaptado critérios de aplicação geral de forma a poder abranger um grupo específico de entidades, com vista a atingir esses objetivos mais eficazmente, não é, em si, ilícito.

148. As recorrentes não produziram nenhuma prova suscetível de demonstrar que a finalidade exclusiva, ou pelo menos predominante, visado pelo Conselho ao adotar aos critérios de 2013 não era o acima referido.

149. A questão de saber se o Conselho fundamentou de forma suficiente os critérios de 2013 e se estes são adequados para atingir o objetivo pretendido são questões distintas que não têm qualquer incidência nas minhas conclusões quanto ao alegado desvio de poder [96].

94 Acórdão de 15 de maio de 2008, Espanha/Conselho (C-442/04, EU:C:2008:276, n.º 49 e jurisprudência referida).

95 V. n.os 67 e 68, *supra*.

96 Examinei estas questões no âmbito do primeiro fundamento de recurso (v. n.os 72 e segs.).

150. Concluo que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que o Conselho não cometeu um desvio de poder.

Quarto fundamento: a adoção dos critérios de inscrição nas listas alegadamente violou os direitos de defesa das recorrentes

151. Nos n.os 96 a 99 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que o Conselho não violou os direitos de defesa das recorrentes ao adotar os critérios de 2013.

152. As recorrentes argumentam que, uma vez que o critério de ligação à IRISL nomeava expressamente a IRISL e era, portanto, um critério *ad hominem* que dizia diretamente respeito a esta última, o Conselho tinha a obrigação de as informar das alterações que tencionava fazer. Ao não concluir neste sentido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

153. O artigo 41.º, n.º 2, alínea a) da Carta prevê que qualquer pessoa tem direito a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente. Assim, é evidente que esta disposição diz respeito apenas a medidas individuais.

154. O Tribunal de Justiça declarou que a jurisprudência sobre o direito a ser ouvido não pode ser transposta para o contexto de um processo legislativo que conduz à adoção de leis gerais que implicam opções de política económica e se aplicam à generalidade dos operadores interessados [97]. No entanto, no caso de atos de caráter geral que estabelecem medidas individuais de congelamento de bens no âmbito da PESC (que, por conseguinte, são atos de dupla natureza que, ao mesmo tempo que têm caráter geral, dizem direta e individualmente respeito às pessoas abrangidas por essas medidas) [98], o Tribunal de Justiça considerou que o direito de audição de uma pessoa abrangida por essas medidas de congelamento de bens é plenamente aplicável, pelo que lhe deve ser concedida a oportunidade de dar eficazmente a conhecer o seu ponto de vista sobre os elementos probatórios contra ela [99].

155. É facto assente que as dez sociedades não estão individualmente abrangidas pelo critério de ligação à IRISL. Os critérios de 2013 são atos de aplicação geral, aplicáveis a uma categoria de pessoas e entidades definida em termos objetivos e abstratos, facto que as recorrentes não contestam.

156. Embora a IRISL seja expressamente nomeada nas medidas em causa, não creio que esta possa demonstrar que as referidas medidas lhe dizem direta e individualmente respeito, sobretudo porque a IRISL não apresenta nenhum argumento específico para mostrar de que modo essas medidas afetam a sua situação.

157. Mesmo que conseguisse fazê-lo, isso não seria útil para o seu processo, dado que a sua exceção de ilegalidade teria então de ser julgada improcedente por ser uma tentativa inadmissível de contornar os prazos previstos no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE [100].

97 Acórdão de 14 de outubro de 1999, Atlanta e o./Comunidade Europeia (C-104/97 P, EU:C:1999:498, n.os 34 a 38).

98 V. Acórdão de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, n.º 56).

99 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, EU:C:2008:461, n.º 336).

100 V., neste sentido, Acórdão de 16 de abril de 2015, TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, n.º 18). Decorre de jurisprudência constante que o artigo 277.º TFUE exprime um princípio geral que confere a qualquer parte num processo o direito de impugnar incidentalmente, para efeitos de obter a anulação de uma decisão que a afeta diretamente, a validade dos atos que constituem a base jurídica da decisão atacada, se essa parte *não podia* interpor um recurso direto contra esses atos, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (Acórdão de 6 de março de 1979, Simmenthal/Comissão, 92/78, EU:C:1979:53, n.º 39). Uma vez que a IRISL apresentou a sua petição de anulação no Tribunal Geral em 7 de fevereiro de 2014, ou seja, três meses e vinte e seis dias após os critérios de 2013 terem sido publicados no Jornal Oficial, a impugnação desses critérios foi feita fora do prazo nessa petição.

158. Embora o Tribunal Geral não tenha discutido esta última possibilidade, este vício não é suscetível de afetar o resultado do processo e, consequentemente, implicar a anulação do acórdão recorrido. Por conseguinte, sugiro que o Tribunal de Justiça julgue o quarto fundamento de recurso improcedente, por ser inadmissível, ou em todo o caso, infundado.

Quinto fundamento: a adoção dos critérios de inscrição nas listas alegadamente interferiu de maneira desproporcionada nos direitos fundamentais das recorrentes

159. Nos n.os 100 a 105 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que os critérios de 2013 não constituíam uma interferência desproporcionada nos direitos fundamentais das recorrentes.

160. As recorrentes parecem argumentar que, na medida em que os critérios de 2013 não pressupõem a existência de uma ligação entre as pessoas a inscrever nas listas e o programa de proliferação nuclear, são desproporcionados. Uma vez que causaram graves danos reputacionais e comerciais às recorrentes, esses critérios constituíram uma restrição desproporcionada dos seus direitos fundamentais.

161. No contexto das medidas restritivas, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite limitações ao exercício dos direitos por ela consagrados, desde que essa limitação respeite o conteúdo essencial do direito fundamental em causa e que, no respeito do princípio da proporcionalidade, essa limitação seja necessária e responda efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União [101].

162. No caso em apreço, as recorrentes não tinham identificado com precisão os direitos fundamentais em que se baseavam e não tinham especificado o modo como esses direitos tinham alegadamente sido limitados ou por outra forma violados.

163. Afigura-se que a única alegação suficientemente precisa é aquela em que as recorrentes contestam especificamente as conclusões do Tribunal Geral no sentido de que os critérios em causa são distintos do critério relativo ao fornecimento de apoio ao programa de proliferação nuclear e, como tal, não exigem que o Conselho demonstre uma ligação entre as atividades da pessoa ou da entidade sujeita a medidas de congelamento de bens e a proliferação nuclear [102].

164. Já concluí que, em princípio, não é manifestamente inadequado o Conselho estabelecer critérios que se baseiam em circunstâncias ou factos objetivos, ao invés de na conduta individual de pessoas e entidades a sujeitar a medidas de congelamento de bens [103].

165. Se o Tribunal de Justiça concordar comigo quanto a que esses critérios são adequados aos objetivos prosseguidos, nenhum elemento dos autos dos quais o Tribunal de Justiça dispõe sugere que os mesmos possam afetar os direitos fundamentais das recorrentes de forma desproporcionada.

166. Precisamente porque os critérios de 2013 *não* pressupõem nenhuma participação pessoal, direta ou indireta, das recorrentes na proliferação nuclear, não é provável que estas estejam pessoalmente associadas a condutas que apresentem um risco para a paz e a segurança internacionais. Em consequência, afigura-se que qualquer eventual desconfiança face às recorrentes e, portanto, qualquer dano reputacional é provavelmente inferior ao existente no caso de pessoas ou entidades claramente identificadas como tendo prestado apoio a esse programa. Uma vez que o Tribunal de Justiça já

101 V., neste sentido, Kala Naft, n.º 69.

102 V. n.os 101 e 102 do acórdão recorrido.

103 Para considerações gerais a este respeito, v. n.os 71 e segs., *supra*. O n.º 78, *supra*, analisa essa questão mais especificamente em relação ao primeiro critério, enquanto os n.os 82 e 83, *supra*, o fazem em relação ao segundo critério.

reconheceu que, em princípio, o dano reputacional e as restrições ao livre exercício de uma atividade económica e ao direito de propriedade de pessoas e entidades causados por medidas de congelamento de bens não são desproporcionados ao fim prosseguido, argumentação das recorrentes não pode proceder [104].

167. Quanto ao restante, considero que a argumentação das recorrentes não atinge o limiar exigido em termos de clareza e justificação suficientes, conforme exigido pela jurisprudência [105].

168. Por conseguinte, sugiro que o Tribunal de Justiça julgue o quinto fundamento de recurso improcedente, por ser inadmissível, ou em todo o caso, infundado.

Conclusão sobre o primeiro fundamento de recurso

169. Tendo em conta o exposto, entendo que o primeiro fundamento de recurso deve ser julgado procedente, na parte que diz respeito ao critério de ligação à IRISL. Ao não decidir neste sentido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito. O primeiro fundamento de recurso deve ser julgado improcedente quanto ao restante.

170. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve (i) anular o Acórdão do Tribunal Geral de 17 de fevereiro de 2017, nos processos apensos T-14/14 e T-87/14 e, consequentemente (ii) declarar inválido o critério de ligação à IRISL e (iii) anular a reinscrição nas listas de 2013, na medida em que esta se baseou nesse critério.

Segundo fundamento de recurso: anulação da reinscrição nas listas de 2013

Primeiro fundamento: erros manifestos de apreciação ao declarar que os critérios de inscrição nas listas foram cumpridos

171. Na sequência de uma análise detalhada (n.os 109 a 165 do acórdão recorrido), o Tribunal Geral considerou que o Conselho não cometeu um erro manifesto de apreciação ao inscrever os nomes das recorrentes nas listas em questão através da adoção da reinscrição nas listas de 2013.

172. Com o seu primeiro fundamento, as recorrentes alegam que, através da reinscrição nas listas em 2013, o Conselho as sujeitou a medidas de congelamento de bens sem ter verificado se estavam envolvidas no programa de proliferação ou se elas próprias representavam uma «ameaça atual e futuro» nesse programa. As recorrentes negam ter tido quaisquer ligações a esse programa e acusam o Tribunal Geral de ter cometido vários erros nas suas conclusões de facto. A este respeito, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral não avaliou corretamente o valor probatório dos depoimentos de testemunhas que acompanharam a sua petição apresentada a esse tribunal. Acrescentam que a reinscrição da IRISL nas listas é ilegal, uma vez que, na falta de quaisquer factos novos, esta se baseia nos mesmos factos que o Conselho invocou para as inscrever na lista de 2010. A conduta imputada à IRISL não era suficientemente recente para fundamentar a sua inscrição nas listas.

173. Nenhum destes argumentos me convence.

104 V., em relação à reputação, Acórdão de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Conselho (C-266/15 P, EU:C:2016:208, n.os 53 e 54), e, em relação à atividade comercial, Acórdão de 12 de maio de 2016, Bank of Industry and Mine/Conselho (C-358/15 P, não publicado, EU:C:2016:338, n.os 55 a 57).

105 V. n.º 50, *supra*.

174. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça considerou, no contexto de um critério de «ser detida ou controlada», que a adoção de uma medida de congelamento de fundos «não tem de ser motivada pelo facto de a entidade detida ou controlada *participar ela própria* [na] proliferação [nuclear]» e que, por conseguinte, esse critério implica que o Conselho pode «congelar os fundos dessa entidade *sem verificar* se ela própria participa na proliferação nuclear» [106].

175. Esta jurisprudência é diretamente transponível para outros critérios baseados em circunstâncias objetivas, ao invés de na conduta individual de pessoas e entidades sujeitas a medidas restritivas. Daqui decorre que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito.

176. Em segundo lugar, na parte em que as recorrentes alegam, em especial, que nunca deram apoio ao programa de proliferação nuclear, estão, de facto, a procurar uma reapreciação dos factos sem afirmarem que o Tribunal Geral desvirtuou as provas que lhe foram apresentadas.

177. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar a matéria de facto, exceto nos casos em que a inexatidão material desses factos resulte dos documentos constantes dos autos que lhe foram submetidos, e para apreciar esses factos. A apreciação dos factos não constitui, portanto, exceto em caso de desvirtuação dos elementos de prova que lhe foram submetidos, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça [107]. Por conseguinte, este argumento deve ser declarado inadmissível.

178. Em terceiro lugar, na parte em que as recorrentes não concordam com as conclusões do Tribunal Geral no que respeita à força probatória dos depoimentos de certas testemunhas, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a alegada inobservância das regras aplicáveis em matéria de prova constitui uma questão de direito cuja arguição é admissível na fase de recurso de uma decisão do Tribunal Geral [108].

179. O Tribunal Geral teve em conta o facto de essas declarações terem sido feitas por pessoas que trabalham para a IRISL e aí exercem funções de direção. Considerou que o depoimento dessas pessoas tinha, portanto, de ser equiparado às declarações da própria IRISL, especialmente tendo em consideração que essas declarações foram prestadas a pedido da IRISL em conexão como seu recurso para esse tribunal e dirigidas a este último para esse efeito.

180. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral aplicou corretamente a jurisprudência que impõe que a verosimilhança e a veracidade da informação contida num documento seja verificada tendo em conta, designadamente, a origem do documento, as circunstâncias da sua elaboração, o seu destinatário, e perguntar se, tendo em atenção o seu conteúdo, a prova apresentado se afigura razoável e fidedigna [109]. A argumentação das recorrentes deve, assim, ser julgada improcedente.

181. Em quarto lugar, como as recorrentes corretamente observam, afigura-se que os fundamentos subjacentes à reinscrição nas listas de 2013 são, em substância, idênticos aos que o Conselho invocou para inscrever as recorrentes na lista de 2010.

106 V. Melli Bank, n.os 40 e 41 (o sublinhado é meu).

107 V. Acórdão de 5 de março de 2015, Ezz e o./Conselho (C-220/14 P, EU:C:2015:147, n.º 77).

108 V., *inter alia*, Acórdão Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, n.º 44 e jurisprudência referida).

109 V. Acórdão de 26 de setembro de 2013, Centrotherm Systemtechnik/IHMI e centrotherm Clean Solutions (C-610/11 P, EU:C:2013:593, n.º 39).

182. Este facto é, no entanto, irrelevante. Não me ocorre nenhuma disposição ou princípio do direito da União que, por princípio, impeça o Conselho de invocar os mesmos factos em que se baseou para efeitos da inscrição inicial nas listas, ao decidir manter as medidas restritivas. O Conselho não tem de apresentar factos novos, desde que os factos subjacentes à inscrição inicial na lista sejam relevantes e suficientes para manter a parte em causa nas listas [110].

183. As medidas restritivas que o Conselho aplica para lidar com o risco do terrorismo internacional ou com situações específicas em diferentes países terceiros estão geralmente sujeitas a um procedimento de revisão periódico. Se o Conselho nunca pudesse continuar a invocar os mesmos factos que anteriormente para manter uma inscrição nas listas, em muitos casos ficaria impedido de continuar a inscrever nas listas as pessoas e entidades em causa.

184. A legalidade da reinscrição nas listas de 2013 depende de saber se os factos invocados pelo Conselho para essas reinscrições foram demonstrados de forma suficiente e se satisfizeram os critérios objetivos estabelecidos nos critérios de 2013.

185. O Tribunal Geral não cometeu, pois, nenhum erro de direito ao considerar que a própria definição do critério de violação das resoluções do Conselho de Segurança pressupunha que a reinscrição nas listas tinha necessariamente de se basear em condutas anteriores a essa reinscrição [111]. O Tribunal Geral também não cometeu um erro de direito ao apreciar, em primeiro lugar, se a IRISL efetivamente violou a Resolução 1747 (2007) do Conselho de Segurança [112] e, em segundo, se as outras recorrentes eram detidas ou controladas pela IRISL, agiam por sua conta ou lhe prestavam serviços essenciais [113].

186. Em quinto lugar, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que, para efeitos da reinscrição nas listas de 2013, o Conselho podia basear-se em acontecimentos ocorridos quatro anos antes, ou seja, em 2009, uma vez que estes eram suficientemente recentes [114].

187. Concluo que o primeiro fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

Segundo fundamento: violação dos direitos de defesa das recorrentes no procedimento utilizado para as reinscrever nas listas

188. Nos n.os 166 a 181 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que o Conselho não violou os direitos de defesa das recorrentes no procedimento que antecedeu a adoção da reinscrição nas listas de 2013.

189. Com o seu segundo fundamento, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não ter concluído que o Conselho tinha violado o seu direito de serem ouvidas antes de adotar a reinscrição nas listas de 2013. Não seria concebível que o Conselho tivesse tido em conta qualquer das suas observações, uma vez que tinha decidido reinscrever a IRISL muito antes de adotar os critérios de 2013 e antes de ter recebido as observações desta última sobre a carta do Conselho que informava a IRISL da sua intenção de a reinscrever nas listas. O Conselho tinha também adotado a reinscrição nas listas de 2013 antes de responder às observações das recorrentes e antes de lhes facultar os documentos que justificavam essas medidas.

110 Dependendo das circunstâncias específicas do caso, o Conselho pode por vezes, mas não necessariamente sempre, ter de apresentar novas provas. V., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, Conselho/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, n.os 52 a 54).

111 V. n.º 117 do acórdão recorrido.

112 V. n.os 116 a 132 do acórdão recorrido.

113 V. n.os 135 a 164 do acórdão recorrido.

114 V. n.º 117 do acórdão recorrido. V., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 156).

190. Em primeiro lugar, o momento relevante para avaliar se o Conselho respeitou o direito das recorrentes de serem ouvidas é a data da adoção da reinscrição nas listas de 2013. O argumento das recorrentes referente a um hipotético momento em que o Conselho alegadamente «decidiu» que adotaria os critérios de 2013 e a reinscrição nas listas de 2013 baseia-se em afirmações não fundamentadas e, como tal, deve ser julgado improcedente.

191. Em segundo lugar, resulta da jurisprudência que, quando adota um ato que determina medidas restritivas relativamente a uma pessoa ou a uma entidade, o Conselho é obrigado a comunicar as razões em que essas medidas se baseiam, na medida do possível, no momento em que esse ato é adotado, ou, pelo menos, tão rapidamente quanto possível depois de ter sido adotado, a fim de permitir a essas pessoas o exercício do direito de recurso que lhes assiste [115]. Em especial, no contexto da adoção de uma decisão que mantém o nome de uma pessoa ou de uma entidade na lista de pessoas ou entidades abrangidas por medidas restritivas, o Conselho deve respeitar o direito de essa pessoa ou de essa entidade ser previamente ouvida quando lhe imputa, na decisão que mantém a inscrição do seu nome nas listas, novos elementos, isto é, elementos que não figuravam na decisão inicial de inscrição do seu nome nessas listas [116].

192. O Tribunal Geral constatou, analisando o conteúdo das cartas trocadas entre o Conselho e as recorrentes, que aquele invocava fundamentos essencialmente idênticos aos comunicados às recorrentes em relação à sua inscrição inicial na lista de 2010 e que a comunicação satisfazia todos os requisitos decorrentes da jurisprudência anterior à adoção da reinscrição nas listas em 2013 [117].

193. Por último, contrariamente ao que alegam as recorrentes, o Conselho não é obrigado a responder, antes da adoção de medidas de congelamento de bens, às observações do interessado sobre a carta do Conselho que lhe comunica a sua intenção de inscrevê-lo nas listas, bem como os fundamentos propostos para essa inscrição.

194. Concluo que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Terceiro fundamento: violação dos princípios do caso julgado, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do **ne bis in** *idem, bem como do direito a uma tutela jurisdicional efetiva*

195. Nos n.os 183 a 199 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, ao adotar a reinscrição nas listas em 2013, o Conselho não violou os princípios do caso julgado, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e do *ne bis in idem*, nem o direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efetiva.

196. Em apoio deste fundamento, as recorrentes invocam apenas um argumento. Alegam que ao basear-se, para efeitos da reinscrição nas listas de 2013, nos mesmos factos que serviram de base à inscrição na lista de 2010, anulada pelo Acórdão do Tribunal Geral de 2013, o Conselho violou esses princípios.

115 V., neste sentido, Acórdão de 16 de novembro de 2011, Bank Melli Iran/Conselho (C-548/09 P, EU:C:2011:735, n.º 47 e jurisprudência referida).

116 V. Acórdão de 18 de junho de 2015, Ipatau/Conselho (C-535/14 P, EU:C:2015:407, n.º 26). Embora esta jurisprudência diga respeito à *manutenção* das medidas restritivas e não a uma *inscrição inicial na lista*, é relevante neste caso: com a reinscrição nas listas de 2013, o Conselho manteve as medidas restritivas existentes anteriormente, ainda que, no que se refere a três recorrentes (a IRISL, a Irano Misr Shipping Co. e a Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.), o tenha feito com base num novo critério.

117 V. n.os 170 a 180 do acórdão recorrido.

197. Efetivamente, o Conselho invocou a mesma base factual para a inscrição das recorrentes na lista de 2010 e para a sua reinscrição nas listas de 2013. Além disso, enquanto a IRISL, a Irano Misr Shipping Co. e a Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. foram inscritas nas listas com base em critérios recentemente introduzidos, as outras recorrentes foram inscritas pela segunda vez com base num critério idêntico ao invocado em 2010 [118].

198. Já concluí anteriormente nestas conclusões que o princípio do *ne bis in idem* não é aplicável no contexto de medidas restritivas [119]. Também concluí que o princípio do caso julgado não impede o Conselho de se basear nos mesmos critérios na situação em questão [120] e que é inerente à natureza dos critérios para a aplicação de medidas de congelamento de bens que se possam referir a uma conduta ou situação passada [121].

199. Por uma questão de completude, acrescentarei que, de acordo com o princípio *tempus regit actum*, a fiscalização jurisdicional pelos tribunais da União da legalidade da reinscrição nas listas em 2013 consiste em verificar se, em 26 de novembro de 2013, os factos invocados pelo Conselho justificavam de forma legalmente suficiente a adoção da reinscrição nas listas em 2013 [122].

200. O facto de o Conselho ter invocado, em 26 de julho de 2010, sem sucesso, determinados factos para efeitos das inscrições nas listas de 2010 não o impede, por si só, de invocar legalmente esses mesmos factos, em 26 de novembro de 2013, com vista a reinscrever as recorrentes nas listas com base nos critérios de 2013.

201. É também inerente à natureza das medidas adotadas no âmbito da PESC que estas sejam sujeitas a uma revisão periódica e possam ser aplicadas repetidamente em períodos subsequentes. Este é nomeadamente o caso quando, apesar das medidas restritivas anteriormente aplicadas, a situação geopolítica *não evolui* ou, por vezes, após uma melhoria momentânea, evolui em sentido contrário aos objetivos pretendidos.

202. Na primeira situação, o Conselho tem de ter a possibilidade de *continuar* a aplicar as medidas necessárias, mesmo que a situação não se tenha alterado, desde que os factos que constituem a base para a manutenção das medidas restritivas continuem a justificar a sua aplicação no momento da sua adoção [123], em especial, que os factos sejam ainda suficientemente recentes [124]. Nesta última situação, o Conselho tem de ter a possibilidade de repor os critérios e as medidas de congelamento de bens anteriormente revogados ou provisoriamente suspensos, independentemente de a situação pessoal das entidades ter entretanto evoluído.

203. No presente caso, o objetivo da reinscrição nas listas em 2013 era continuar a exercer pressão sobre o Irão e, na verdade, aumentar essa pressão, precisamente porque as medidas aplicadas até então se revelaram ineficazes.

204. Se o Conselho não pudesse continuar a aplicar as medidas de congelamento de bens a pessoas ou entidades já constantes das listas a não ser que a situação de direito ou de facto das pessoas em causa se alterasse substancialmente de forma negativa ou se chegassem ao conhecimento do Conselho novos elementos de prova, isto limitaria os poderes deste último de maneira arbitrária e injustificada.

118 V. nota 78, *supra*.

119 V. n.º 107 e segs., *supra*.

120 V. n.º 93 e segs., *supra*.

121 V. n.º 117 a 128, *supra*.

122 No que se refere ao nível de fiscalização jurisdicional da legalidade substantiva a este respeito, v. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119).

123 V. Acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 82).

124 V. jurisprudência referida na nota 114, *supra*.

205. As inscrições nas listas de 2010 foram anuladas por vícios de forma [125]. Neste contexto, o Acórdão do Tribunal Geral de 2013, interpretado à luz tanto do princípio do caso julgado como do artigo 266.º TFUE, não constitui por si só um obstáculo à reinscrição nas listas [126]. Como o Tribunal Geral aí considerou corretamente, a anulação de um ato por vícios de forma ou processuais não prejudica de nenhum modo o direito de a instituição autora desse ato adotar um novo ato baseando-se nos mesmos elementos de facto e de direito que os que tinham estado na base do ato anulado, desde que esta instituição respeite, desta vez, as regras de forma e processuais cuja violação deu origem à anulação e que a confiança legítima dos interessados seja devidamente respeitada [127]. Uma decisão de reinscrição adotada com base em fundamentos idênticos aos acolhidos na primeira inscrição das entidades em causa pode ser suficiente para justificar a referida inscrição, desde que os elementos de prova apresentados pelo Conselho constituam suporte adequado dos referidos fundamentos [128].

206. Concluí anteriormente nas presentes conclusões que o facto de a reinscrição nas listas poder conduzir a repor as medidas de congelamento de bens apesar da anulação das medidas adotadas anteriormente não afeta, por si só, o direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efetiva [129].

207. Do mesmo modo, nada impede que o Conselho considere, após um reexame completo realizado nessa data posterior, que os mesmos factos satisfazem um critério diferente do utilizado anteriormente e, assim, justifiquem a aplicação de novas medidas de congelamento de bens com este novo fundamento [130]. A este respeito, recordo que basta que, pelo menos, um dos motivos invocados, considerado suficiente, por si só, para fundamentar essa decisão, tenha fundamento [131].

208. Por conseguinte, concluo que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao decidir neste sentido, no n.º 189 do acórdão recorrido. O argumento as recorrentes de que a reinscrição nas listas de 2013 era ilegal, porquanto foi adotada com base nos mesmos critérios e/ou nas mesmas circunstâncias de facto e de direito que as inscrições nas listas de 2010, não pode, assim, proceder.

209. Os outros argumentos das recorrentes são uma afirmação abstrata dos fundamentos de recurso e, portanto, não satisfazem os requisitos de admissibilidade [132]. Por conseguinte, concluo que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

125 V. a minha análise dos efeitos do Acórdão do Tribunal Geral de 2013, nos n.ºs 103 a 106, *supra*. A situação é, pois, fundamentalmente diferente daquela que foi analisada pelo advogado-geral E. Tanchev nas suas Conclusões no processo National Iranian Tanker Company/Conselho (C-600/16 P, EU:C:2018:227, n.ºs 96 a 102).

126 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, EU:C:2008:461, n.º 374).

127 V., neste sentido, Acórdão de 23 de outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho (T-256/07, EU:T:2008:461, n.º 75), no qual o Tribunal Geral referiu as conclusões do n.º 65 do Acórdão de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho (T-228/02, EU:T:2006:384), no qual o Tribunal Geral anulara a anterior inscrição da entidade em causa na lista.

128 V. Acórdãos de 13 de novembro de 2014, Hamcho e Hamcho International/Conselho (T-43/12, não publicado, EU:T:2014:946, n.º 108), que não foi objeto de recurso, e de 26 de outubro de 2016, Hamcho e Hamcho International/Conselho (T-153/15, EU:T:2016:630, n.º 66), que não foi objeto de recurso.

129 V. n.ºs 140 e 141, *supra*.

130 V., por analogia, Acórdão de 6 de março de 2003, Interporc/Comissão (C-41/00 P, EU:C:2003:125, n.º 31). Isso decorre do facto de o ato anulado ser eliminado do ordenamento jurídico e de o autor desse ato ser colocado na situação inicial, com vista à adoção de um ato de substituição.

131 V. Acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 119). V. também Acórdão de 14 de março de 2017, Bank Tejarat/Conselho (T-346/15, não publicado, EU:T:2017:164, n.º 38).

132 V. n.º 50, *supra*.

Quarto fundamento: violação do princípio da proporcionalidade

210. Em apoio do seu fundamento relativo à alegada violação do princípio da proporcionalidade, as recorrentes alegam que o Tribunal Geral não apreciou se a sua inscrição nas listas era proporcional aos objetivos prosseguidos. Argumentam que a sua inscrição é desproporcionada, dado que não se baseia em nenhuma conduta relacionada com o programa de proliferação nuclear nem em nenhuma ligação com o Governo iraniano. Parecem também sustentar que o Tribunal Geral não teve razão ao considerar, no n.º 209 do acórdão recorrido, que o impacto na sua reputação e nos seus negócios não era desproporcional.

211. Considero que nenhum destes argumentos é convincente.

212. O Tribunal Geral referiu, com razão, a jurisprudência constante segundo a qual o princípio da proporcionalidade exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar [133].

213. Ao escrutinar a proporcionalidade das medidas de congelamento de bens, é importante ter em conta o seu objetivo e o contexto em que foram adotadas.

214. Já discuti os objetivos das medidas que estão aqui em causa nas presentes conclusões [134].

215. No que respeita ao seu contexto, essas medidas fazem parte da resposta da União Europeia a numerosos relatórios da Agência Internacional da Energia Atómica e ao elevado número de resoluções do Conselho de Segurança. Foram adotadas progressivamente. Cada medida subsequente foi justificada pelo insucesso das medidas anteriormente adotadas. Resulta desta abordagem, baseada na progressiva coartação dos direitos em função da eficácia das medidas, que a sua proporcionalidade está, em princípio, demonstrada [135].

216. Também já discuti nas presentes conclusões os efeitos das medidas na reputação e na atividade comercial das recorrentes [136].

217. Contrariamente ao que as recorrentes alegam, o Tribunal Geral examinou longamente cada um destes elementos [137].

218. As recorrentes não apresentaram nenhum argumento suscetível de demonstrar que, devido à sua situação ou características específicas, as medidas de congelamento de bens em causa as afetaram de forma desproporcionada e que, por conseguinte, se deve fazer uma distinção face à jurisprudência referida no n.º 215, *supra*, e que esta não lhes deve ser aplicada.

133 V. Acórdão de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 122).

134 V. n.ºs 67 e 68, *supra*.

135 V. Kala Naft, n.º 126.

136 V. n.ºs 159 e segs., *supra*.

137 Em relação ao *contexto* das medidas, v. n.ºs 63, 66 e 67 do acórdão recorrido; em relação aos *objetivos* visados pelas medidas em análise, v. n.ºs 68 a 71 e 74 a 76; no que se refere ao princípio da proporcionalidade em geral, v. n.ºs 72, 73 e 77; e, por último, no que se refere ao impacto alegadamente desproporcionado das medidas em análise nos bens e nos negócios das recorrentes, v. n.ºs 204 a 210 do acórdão recorrido.

219. Por último, já concluí anteriormente nas presentes conclusões que era lícito o Conselho estabelecer critérios de inscrição nas listas que não exigiam nenhuma ligação direta entre as recorrentes e o programa de proliferação nuclear do Governo iraniano [138]. Ao aplicar esses critérios, o Conselho não está, assim, obrigado, por definição, a verificar se a própria pessoa ou entidade em causa contribui para os riscos a que esses critérios procuram dar resposta [139]. Por conseguinte, não se pode censurar ao Tribunal Geral o facto de ter limitado a sua fiscalização da legalidade da reinscrição nas listas em 2013 ao teste objetivo de saber se as recorrentes satisfaziam os critérios relevantes.

220. Concluo que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

221. Por conseguinte, o segundo fundamento de recurso deve ser julgado totalmente improcedente.

Quanto às despesas

222. Resulta do exposto que considero que o Tribunal de Justiça deve julgar procedente o primeiro fundamento de recurso, no que se refere ao critério de ligação à IRISL previsto nos critérios de 2013. Por conseguinte, a reinscrição nas listas de 2013 deve ser anulada, na parte que se refere às dez sociedades.

223. A própria IRISL é, assim, uma parte vencida, na aceção do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, conjugado com o artigo 184.º, n.º 1, desse Regulamento de Processo, e deve, por conseguinte, ser condenada a suportar as suas próprias despesas. As restantes recorrentes são as partes vencedoras na aceção dessas disposições.

224. O Conselho obteve vencimento no que se refere à IRISL, mas foi vencido no que respeita às restantes dez sociedades. Sugiro que, nos termos do artigo 138.º, n.ºs 1 e 3, conjugado com o artigo 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o Conselho deve ser condenado a suportar, além das despesas das dez sociedades, a totalidade das suas próprias despesas.

225. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, conjugado com o artigo 184.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a Comissão, que interveio em apoio do Conselho, deve suportar as suas próprias despesas.

Conclusão

226. Tendo em conta o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

– julgue procedente o primeiro fundamento de recurso, no que se refere ao critério relativo a pessoas e entidades que (i) eram detidas ou controladas pela IRISL, (ii) atuavam por conta da IRISL ou (iii) prestavam serviços essenciais à IRISL, previstas nos artigos 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 e 23.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 267/2012;

– por conseguinte, anule o Acórdão do Tribunal Geral, de 17 de fevereiro de 2017, nos processos apensos T-14/14 e T-87/14;

– declare inválido esse critério;

138 V. n.ºs 174 e 175, *supra*.

139 V., neste sentido, por analogia, Melli Bank, n.ºs 77 a 80, no qual o Tribunal de Justiça sublinhou que, ao proceder a esta *fiscalização complementar* sobre «se [a entidade que preenche o requisito da detenção] podia ser levada, com uma probabilidade não negligenciável, a contornar o efeito das medidas adotadas contra a sua entidade-mãe», o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

– anule a Decisão 2013/685/PESC do Conselho, de 26 de novembro de 2013, que altera a Decisão 2010/413/PESC e o Regulamento de Execução (UE) n.º 1203/2013 do Conselho, de 26 de novembro de 2013, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 267/2012, na parte que respeita às outras recorrentes que não a Islamic Republic of Iran Shipping Lines;

– negue provimento ao recurso quanto ao restante;

– condene a Islamic Republic of Iran Shipping Lines a suportar as suas próprias despesas;

– condene o Conselho a suportar as suas próprias despesas, bem como as das outras recorrentes que não a Islamic Republic of Iran Shipping Lines; e

– condene a Comissão a suportar as suas próprias despesas.