Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

30 de maio de 2017 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Ação de indemnização — Política externa e de segurança comum (PESC) — Medidas restritivas tomadas contra a República Islâmica do Irão — Lista das pessoas e das entidades às quais se aplica o congelamento de fundos e de recursos económicos — Dano material — Dano moral — Erro de apreciação do montante da indemnização — Inexistência — Recurso subordinado — Requisitos necessários para desencadear a responsabilidade extracontratual da União Europeia — Obrigação de demonstrar a procedência das medidas restritivas — Violação suficientemente caracterizada»

No processo C-45/15 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 4 de fevereiro de 2015,

Safa Nicu Sepahan Co., com sede em Ispahan (Irão), representada por A. Bahrami, avocat,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

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

recorrido em primeira instância,

apoiado por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por M. Gray, na qualidade de agente,

interveniente no presente recurso,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen e T. von Danwitz, presidentes de secção, A. Rosas (relator), J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

* Língua do processo: inglês.

vistos os autos e após a audiência de 2 de maio de 2016,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de setembro de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, a Safa Nicu Sepahan Co. pede a anulação parcial do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 25 de novembro de 2014, Safa Nicu Sepahan/Conselho (T-384/11, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2014:986), que negou parcialmente provimento ao seu recurso destinado, nomeadamente, à atribuição de uma indemnização pelos danos materiais e morais alegadamente sofridos com a sua inclusão na lista das entidades cujos fundos e recursos económicos foram congelados nos termos do n.º 19 da parte I, quadro B, do Anexo I do Regulamento de Execução (UE) n.º 503/2011 do Conselho, de 23 de maio de 2011, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 961/2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2011, L 136, p. 26), e do n.º 61 da parte I, quadro B, do Anexo IX do Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1) (a seguir «disposições controvertidas»).

2 Com o seu recurso subordinado, o Conselho da União Europeia pede a anulação parcial do acórdão recorrido, na medida em que a União Europeia foi condenada a pagar à Safa Nicu Sepahan uma indemnização pelo dano moral por esta sofrido em consequência das medidas restritivas previstas pelas disposições controvertidas.

Antecedentes do litígio

3 Os antecedentes do litígio foram expostos nos n.ºs 1 a 13 do acórdão recorrido nos seguintes termos:

«1 O presente processo inscreve-se no quadro das medidas restritivas instauradas com vista a fazer pressão sobre a República Islâmica do Irão para que esta última ponha termo às atividades nucleares sensíveis do ponto de vista da proliferação e ao desenvolvimento de sistemas de lançamento de armas nucleares (a seguir "proliferação nuclear").

2 A recorrente, a Safa Nicu Sepahan […], é uma sociedade anónima iraniana.

3 O nome de uma entidade identificada como "Safa Nicu" foi inscrito na lista das entidades que contribuem para a proliferação nuclear que figura no anexo II da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO [2010,] L 195, p. 39), pela Decisão 2011/299/PESC do Conselho, de 23 de maio de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO [2011,] L 136, p. 65).

4 Em consequência, o nome da entidade identificada como "Safa Nicu" foi inscrito na lista que figura no anexo VIII do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO [2010,] L 281, p. 1), pelo [Regulamento de Execução n.º 503/2011].

5 Na fundamentação da Decisão 2011/299 e do Regulamento de Execução n.º 503/2011, a entidade identificada como "Safa Nicu" foi descrita como uma "[e]mpresa de comunicações que forneceu equipamento à instalação de Fordow (Qom [,Irão]) que está a ser construída sem ter sido declarada à AIEA [Agência Internacional de Energia Atómica (ONU)]".

6 Na sequência de uma advertência de um dos seus parceiros comerciais, a recorrente, por carta de 7 de junho de 2011, pediu ao [Conselho] que alterasse o Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, no sentido de completar e corrigir a inscrição da identidade identificada como "Safa Nicu" nas listas em causa ou de a suprimir. A este respeito, alega que ou a referida inscrição visava uma entidade diferente dela própria ou o Conselho tinha cometido um erro ao inscrever o seu nome na lista que figura no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010.

7 Não tendo recebido resposta à sua carta de 7 de junho de 2011, a recorrente contactou o Conselho por telefone e, em seguida, enviou-lhe outra carta em 23 de junho de 2011.

8 A inscrição da entidade identificada como "Safa Nicu" na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na lista do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 foi mantida pela Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO [2011,] L 319, p. 71), e pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO [2011,] L 319, p. 11).

9 Na Decisão 2011/783 e no Regulamento n.º 1245/2011, a referência à "Safa Nicu" foi substituída por "Safa Nicu t.c.p. 'Safa Nicu Sepahan', 'Safanco Company', 'Safa Nicu [Afghanistan] Company', 'Safa Al Noor Company' e 'Safa Nicu Ltd Company'". Do mesmo modo, foram indicados cinco endereços no Irão, nos Emirados Árabes Unidos e no Afeganistão como informações de identificação relativas à entidade em causa.

10 Por carta de 5 de dezembro de 2011, o Conselho informou a recorrente da manutenção do seu nome nas listas do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. Concluiu que as observações apresentadas pelo recorrente em 7 de junho de 2011 não justificavam o levantamento das medidas restritivas. Precisou que a inscrição da identidade identificada como "Safa Nicu" visava efetivamente a recorrente, não obstante a indicação incompleta do seu nome. Informou também a recorrente das alterações evocadas no n.º 9, *supra*.

11 Tendo o Regulamento n.º 961/2010 sido revogado pelo Regulamento n.º 267/2012, o nome da recorrente foi incluído pelo Conselho no Anexo IX deste último regulamento. A fundamentação relativa à recorrente é idêntica à que consta do Regulamento de Execução n.º 1245/2011.

12 Por carta de 11 de dezembro de 2012, o Conselho informou a recorrente da manutenção do seu nome nas listas do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012 e enviou-lhe, em anexo, este último regulamento.

13 O nome da recorrente foi retirado da lista do anexo II da Decisão 2010/413 pela Decisão 2014/222/PESC do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Decisão 2010/413 (JO [2014,] L 119, p. 65). Consequentemente, o seu nome foi retirado da lista IX do Regulamento n.º 267/2012 pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 397/2014 do Conselho, de 16 de abril de 2014, que dá execução ao Regulamento n.º 267/2012 (JO [2014,] L 119, p. 1).»

Acórdão recorrido

4 Por petição apresentada em 22 de julho de 2011, a Safa Nicu Sepahan interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação e apresentou um pedido de indemnização.

5 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao pedido de anulação das disposições controvertidas, o Tribunal Geral salientou que o juiz da União deve assegurar que as medidas restritivas de alcance individual assentam numa base factual suficientemente sólida. A este respeito, o Tribunal Geral sublinhou, referindo-se aos n.ºs 64 a 66 do acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), que cabe à autoridade competente da União demonstrar

que os motivos invocados contra a pessoa em causa têm fundamento, e não a esta última apresentar a prova negativa de que os referidos motivos não têm fundamento. Por conseguinte, o Tribunal Geral pediu ao Conselho que produzisse elementos de prova para justificar a adoção e a manutenção das medidas restritivas adotadas contra a Safa Nicu Sepahan.

6 Dado que o Conselho indicou que o único elemento de que dispunha, relativamente à adoção e à manutenção dessas medidas restritivas, era uma proposta de inscrição proveniente de um Estado-Membro e que as informações contidas nessa proposta tinham sido reproduzidas na fundamentação das disposições controvertidas, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 38 do acórdão recorrido, que o Conselho não tinha demonstrado a procedência da alegação segundo a qual a Safa Nicu Sepahan é uma empresa de comunicações que forneceu equipamento para a instalação de Fordow (Qom). Dado que esta alegação constituía o único fundamento para a adoção e a manutenção de medidas restritivas contra a Safa Nicu Sepahan, o Tribunal Geral anulou as disposições controvertidas.

7 Em segundo lugar, no que diz respeito ao pedido de indemnização apresentado pela Safa Nicu Sepahan, o Tribunal Geral recordou, no n.º 47 do acórdão recorrido, a jurisprudência segundo a qual a responsabilidade extracontratual da União está subordinada à verificação de um conjunto de requisitos, a saber, a ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a efetividade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o dano invocado.

8 Em primeiro lugar, no que se refere ao requisito da ilegalidade do comportamento censurado às instituições, o Tribunal Geral recordou, no n.º 50 do acórdão recorrido, que a jurisprudência exige que seja provada uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tenha por objeto conferir direitos aos particulares, e, no n.º 52 desse acórdão, que o critério determinante que permite considerar a existência dessa violação é a violação manifesta e grave, pela instituição em causa, dos limites impostos ao seu poder de apreciação. O Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 57 e 58 do acórdão recorrido, que as disposições pertinentes dos Regulamentos n.ºs 961/2010 e 267/2012 enunciam, de forma limitativa, os requisitos a preencher para que essas restrições sejam permitidas e que essas disposições, na medida em que asseguram assim a proteção dos interesses individuais dos particulares em causa, devem ser consideradas normas jurídicas que têm por objeto conferir direitos aos particulares. Resulta da declaração de invalidade das disposições controvertidas, conforme efetuada pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido, que, ao adotar as referidas disposições, o Conselho violou estes regulamentos.

9 Na sua análise subsequente sobre a natureza suficientemente caracterizada dessa violação, o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 59 a 61 do acórdão recorrido, que, no que se refere à obrigação de demonstrar a procedência das medidas restritivas adotadas, o Conselho não dispunha de margem de apreciação, uma vez que essa obrigação foi ditada pelo respeito dos direitos fundamentais das pessoas e entidades em causa. Declarou ainda, no n.º 62 desse acórdão, que a regra que impõe essa obrigação ao Conselho não suscita dificuldades de apreciação ou de interpretação.

10 Além disso, ao expor, nos n.ºs 63 a 67 do acórdão recorrido, que a regra em questão foi consagrada numa jurisprudência do Tribunal Geral anterior à adoção da primeira das disposições controvertidas, que ocorreu em 23 de maio de 2011, o Tribunal Geral concluiu, nos n.ºs 68 e 69 desse acórdão, que uma administração normalmente prudente e diligente poderia ter compreendido, no momento da adoção da referida disposição, que lhe incumbia recolher, nas circunstâncias do caso em apreço, as informações ou os elementos de prova suscetíveis de justificar as medidas restritivas aplicadas à recorrente, a fim de poder demonstrar, em caso de contestação, a procedência dessas medidas através da apresentação das referidas informações ou elementos de prova perante o juiz da União. Em consequência, o Tribunal Geral declarou a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares.

11 Em segundo e em terceiro lugar, o Tribunal Geral salientou que incumbe à Safa Nicu Sepahan trazer elementos de prova que demonstrem a existência e a amplitude de um dano real e efetivo, bem como o facto de esse dano decorrer de forma suficientemente direta do comportamento censurado.

12 No que diz respeito ao pedido de indemnização do dano moral formulado pela Safa Nicu Sepahan, o Tribunal Geral considerou, no n.º 85 do acórdão recorrido, que a adoção e a manutenção ilegais das medidas restritivas aplicadas à Safa Nicu Sepahan lhe causaram um dano moral que conferia direito a uma indemnização.

13 No que diz respeito ao montante da indemnização a atribuir a título do dano moral, o Tribunal Geral, remetendo para o n.º 72 do acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331), reconheceu, nos n.ºs 86 e 87 do acórdão recorrido, que a anulação da inscrição da Safa Nicu Sepahan na lista das entidades visadas pelas medidas restritivas era suscetível de moderar o montante da indemnização a atribuir, mas não de constituir uma reparação integral do dano sofrido. Tendo exposto, nos n.ºs 88 a 91 do acórdão recorrido, que importava ter em conta, nomeadamente, a gravidade da violação constatada, a sua duração, o comportamento do Conselho e os efeitos que a alegação da implicação da Safa Nicu Sepahan na proliferação nuclear iraniana tinha produzido junto de terceiros, o Tribunal Geral fixou *ex aequo et bono* o montante dessa indemnização em 50 000 euros.

14 Em contrapartida, o Tribunal Geral negou provimento ao pedido da Safa Nicu Sepahan que tinha por objeto a indemnização do dano material alegadamente sofrido.

Pedidos das partes

Pedidos do presente recurso

15 No presente recurso, a Safa Nicu Sepahan pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular parcialmente o acórdão recorrido na medida em que nega provimento ao pedido de indemnização do dano material sofrido;

— anular parcialmente o acórdão recorrido na medida em que limita o montante da indemnização do dano moral à quantia de 50 000 euros;

— condenar o Conselho no pagamento da quantia de 5 662 737,40 euros, acrescida de juros de mora, a título de indemnização do dano material sofrido em resultado da sua inclusão na lista das pessoas sancionadas;

— condenar o Conselho no pagamento da quantia de 2 000 000 euros, acrescida de juros de mora, a título de indemnização do dano moral sofrido em resultado da sua inclusão na lista das pessoas sancionadas;

— condenar o Conselho nas despesas incorridas pela recorrente no Tribunal de Justiça e no Tribunal Geral, acrescidas de juros de mora;

— a título subsidiário, condenar o Conselho no pagamento de montantes determinados *ex aequo et bono*, acrescidos de juros de mora, a título de indemnização do dano material, por um lado, e do dano moral, por outro, não devendo o montante da indemnização deste último dano ser inferior ao montante já atribuído, a esse título, pelo acórdão recorrido, bem como condenar o Conselho nas despesas incorridas pela recorrente no Tribunal de Justiça e no Tribunal Geral, acrescidas de juros de mora; e

— a título ainda mais subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral para que este reexamine o valor dos danos e profira novo acórdão a favor da recorrente.

16 Na sua resposta ao recurso, o Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso;

— proceder à substituição dos fundamentos do acórdão recorrido no que respeita ao conceito de «violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica», em conformidade com as considerações expostas na sua resposta; e

— condenar a recorrente nas despesas do presente recurso e do processo em primeira instância.

Pedidos do recurso subordinado

17 No seu recurso subordinado, o Conselho pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular o acórdão recorrido na medida em que o condena no pagamento à recorrente de uma indemnização de 50 000 euros a título do dano moral por ela sofrido;

— negar provimento ao pedido de indemnização formulado pela recorrente a título do dano moral; e

— condenar a recorrente nas despesas do presente recurso subordinado e nas despesas do processo em primeira instância.

18 Na resposta ao recurso subordinado, a Safa Nicu Sepahan pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento a esse recurso. Além disso, reitera os pedidos do recurso principal, com exceção do pedido apresentado a título ainda mais subsidiário, no sentido de que o processo seja remetido ao Tribunal Geral para que este reexamine o valor dos danos e profira novo acórdão a seu favor.

19 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 5 de agosto de 2015, foi admitida a intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em apoio do Conselho.

Observações preliminares

20 Nos termos do artigo 174.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, os pedidos formulados na resposta devem ter por objeto que seja dado ou negado provimento, total ou parcial, ao recurso. Por outro lado, em conformidade com o disposto nos artigos 172.° e 176.° deste regulamento, as partes autorizadas a apresentar resposta podem apresentar, por ato separado, distinto da resposta, um recurso subordinado que, segundo o artigo 178.º, n.ºs 1 e 3, segundo período, do referido regulamento, deve ter por objeto a anulação, total ou parcial, do acórdão recorrido com base em fundamentos e argumentos jurídicos distintos dos invocados nas alegações de resposta. Resulta destas disposições, lidas conjugadamente, que a resposta não pode ter por objeto a anulação do acórdão recorrido com base em fundamentos distintos e autónomos dos invocados no recurso, podendo tais fundamentos apenas ser suscitados no âmbito de um recurso subordinado (acórdão de 10 de novembro de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comissão, C-449/14 P, EU:C:2016:848, n.ºs 99 a 101).

21 Uma vez que, na sua resposta ao recurso da Safa Nicu Sepahan, o Conselho pede ao Tribunal de Justiça que proceda à substituição dos fundamentos do acórdão recorrido no que se refere a um dos requisitos cumulativos da responsabilidade extracontratual da União, a saber, a existência de uma «violação suficientemente caracterizada» de uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares, este pedido não se destina a que seja dado ou negado provimento a esse recurso, mas

destina-se à anulação da decisão do Tribunal Geral que figura no ponto 2 do dispositivo do acórdão recorrido, que condena o Conselho a pagar à Safa Nicu Sepahan uma indemnização de 50 000 euros a título do dano moral por ela sofrido, na medida em que essa decisão se baseia na constatação de tal violação. Em consequência, por não corresponder aos requisitos do artigo 174.º do Regulamento de Processo, este pedido é inadmissível.

22 Do mesmo modo, uma vez que, na sua resposta ao recurso subordinado do Conselho, a Safa Nicu Sepahan pede ao Tribunal de Justiça que anule parcialmente o acórdão recorrido e lhe atribua uma justa indemnização tanto do dano material como do dano moral sofrido, estes pedidos não se limitam aos fundamentos invocados no recurso subordinado, contrariamente às prescrições do artigo 179.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, e são, em consequência, inadmissíveis.

23 Importa analisar o recurso subordinado do Conselho em primeiro lugar, dado que tem por objeto o primeiro dos três requisitos de constituição da responsabilidade extracontratual da União, a saber, a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares.

Quanto ao recurso subordinado do Conselho

24 O recurso subordinado articula-se em torno de dois fundamentos.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a uma apreciação errada dos requisitos de constituição da responsabilidade extracontratual da União

Argumentos das partes

25 Segundo o Conselho, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 68 e 69 do acórdão recorrido, que a ilegalidade em causa constituía uma «violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica».

26 A este respeito, o Tribunal Geral declarou, nos n.os 59 a 61 do acórdão recorrido, que o Conselho não dispunha de margem de apreciação relativamente à decisão de inscrever a Safa Nicu Sepahan na lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas em causa. O Tribunal Geral chegou a esta conclusão baseando-se, erradamente, na jurisprudência atualmente consagrada nos acórdãos de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), e 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), para determinar o alcance da obrigação que cabe ao Conselho de demonstrar, em caso de contestação, a procedência dos fundamentos relativos à pessoa visada pelas medidas restritivas, quando essa regra jurisprudencial não estava claramente estabelecida no momento em que o Conselho adotou as disposições controvertidas.

27 Além disso, o Tribunal Geral considerou, erradamente, no n.º 62 do acórdão recorrido, que a regra que impõe ao Conselho demonstrar a procedência das medidas restritivas em causa não constitui uma situação particularmente complexa nem suscita dificuldades de aplicação ou de interpretação. A este respeito, o Tribunal Geral baseou-se, incorretamente, na sua própria jurisprudência, referida nos n.os 64 a 67 do acórdão recorrido. Por outro lado, importa ter em conta as dificuldades ligadas à comunicação de informações confidenciais subjacentes à decisão de inscrever uma pessoa ou uma entidade numa lista de medidas restritivas.

28 A Safa Nicu Sepahan contesta estes argumentos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

29 Importa recordar que, de entre os requisitos necessários para desencadear a responsabilidade extracontratual da União, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, figura a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares (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).

30 O Tribunal de Justiça já teve ocasião de precisar que essa violação fica demonstrada quando implica uma violação grave e manifesta, pela instituição em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação, sendo os elementos a tomar em consideração a este respeito, nomeadamente, o grau de clareza e de precisão da regra violada e o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa à autoridade da União (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.os 55 e 56; de 25 de janeiro de 2007, Robins e o., C-278/05, EU:C:2007:56, n.º 70; e de 19 de junho de 2014, Specht e o., C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, n.º 102).

31 Resulta ainda da jurisprudência que uma violação do direito da União é, em todo o caso, manifestamente caracterizada quando perdurou apesar de ter sido proferido um acórdão que reconhece o incumprimento imputado, um acórdão num reenvio prejudicial ou apesar de existir jurisprudência assente do Tribunal de Justiça na matéria, dos quais resulte o caráter ilícito do comportamento em causa (acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 57, e de 12 de dezembro de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, n.º 214).

32 À luz desta jurisprudência, importa verificar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito quando declarou, nomeadamente nos n.os 68 e 69 do acórdão recorrido, que a inobservância pelo Conselho da obrigação de recolher as informações ou os elementos de prova suscetíveis de justificar as medidas restritivas aplicadas à Safa Nicu Sepahan, a fim de poder demonstrar, em caso de contestação, a procedência dessas medidas através da apresentação das referidas informações ou elementos de prova perante o juiz da União, constituía, nas circunstâncias do caso em apreço, uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares.

33 Conforme resulta do n.º 37 do acórdão recorrido, está assente que o Conselho indicou ao Tribunal Geral que o único elemento à sua disposição relativo à adoção e à manutenção das medidas restritivas aplicadas à Safa Nicu Sepahan era uma proposta de inscrição emanada de um Estado-Membro e que as informações contidas nessa proposta tinham sido reproduzidas na fundamentação das disposições controvertidas. Resulta, assim, do referido n.º 37 do acórdão recorrido que o Conselho não dispunha de informações ou de elementos de prova que sustentassem os fundamentos da adoção das medidas restritivas contra a Safa Nicu Sepahan.

34 Assim sendo, segundo o Conselho, a jurisprudência segundo a qual lhe incumbe prestar, em caso de contestação, as informações ou os elementos de prova que sustentem os fundamentos da adoção das medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas não estava claramente estabelecida no momento da adoção da primeira das disposições controvertidas. Assim, não obstante a inobservância dessa obrigação, não lhe podia ter sido imputada uma violação caracterizada do direito da União antes da prolação dos acórdãos 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), e de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), nos quais o Tribunal de Justiça precisou essa jurisprudência.

35 A este respeito, deve ser recordado, conforme já sublinhou o Tribunal de Justiça em jurisprudência anterior à adoção das disposições controvertidas, que a União é uma União de direito cujas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus atos, nomeadamente, com o

Tratado FUE e com os princípios gerais do direito (acórdão de 29 de junho de 2010, E e F, C-550/09, EU:C:2010:382, n.º 44 e jurisprudência referida), e na qual as pessoas singulares e coletivas devem beneficiar de uma tutela jurisdicional efetiva.

36 No que respeita à observância do princípio da tutela jurisdicional efetiva, o Tribunal de Justiça considerou, no n.º 343 do 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), que as medidas restritivas adotadas contra pessoas singulares ou coletivas não escapam à fiscalização do juiz da União, nomeadamente quando se afirma que o ato que as prevê tem implicações em matéria de segurança nacional e de terrorismo.

37 Conforme resulta dessa jurisprudência, o direito a uma tutela jurisdicional efetiva exige que o Conselho preste, em caso de contestação, informações ou elementos de prova que sustentem os fundamentos da adoção das medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas. A este respeito, resulta do n.º 336 do 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), que a fiscalização jurisdicional das medidas restritivas tomadas contra pessoas ou entidades deve, nomeadamente, incidir sobre a legalidade das razões em que se baseia a decisão que impõe a uma pessoa ou a uma entidade um conjunto de medidas restritivas.

38 Do mesmo modo, no n.º 57 do acórdão de 29 de junho de 2010, E e F (C-550/09, EU:C:2010:382), o Tribunal de Justiça considerou que uma fiscalização jurisdicional adequada da legalidade material das medidas restritivas individuais deve destinar-se, nomeadamente, à verificação dos factos assim como dos elementos de prova e de informação invocados para a adoção dessas medidas.

39 Além disso, ainda que tenham estado em causa, nos processos que deram origem aos referidos acórdãos, medidas de congelamento de bens adotadas no contexto específico da luta contra o terrorismo internacional, é manifesto que a obrigação de demonstrar a procedência das medidas restritivas que visam pessoas e entidades individuais, que resulta dessa jurisprudência, também vale no que se refere à adoção de medidas restritivas de congelamento de bens com o objetivo de pressionar a República Islâmica do Irão, como as que visam a Safa Nicu Sepahan, tendo em conta, nomeadamente, a natureza individual das referidas medidas restritivas e os efeitos significativos que podem ter nos direitos e liberdades das pessoas e das entidades visadas (v., a este respeito, 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.ºs 361 e 375).

40 Nestas circunstâncias, deve considerar-se que a obrigação que incumbe ao Conselho de prestar, em caso de contestação, as informações ou os elementos de prova que sustentam os fundamentos da adoção das medidas restritivas contra uma pessoa singular ou coletiva já resultava, à data da adoção das disposições controvertidas, de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, o Tribunal Geral teve razão ao considerar, nomeadamente nos n.ºs 68 e 69 do acórdão recorrido, que a violação, durante quase três anos, dessa obrigação constituía uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tem por objeto conferir direitos aos particulares, e isto independentemente da questão de saber se os direitos em causa no caso em apreço consistem, nos termos do n.º 58 desse acórdão, em que não lhe sejam impostas medidas restritivas em violação dos requisitos materiais relativos à imposição dessas medidas ou se referem, segundo o n.º 60 do referido acórdão, aos requisitos ligados à tutela jurisdicional efetiva.

41 A conclusão que precede não é infirmada pelo argumento do Conselho relativo às dificuldades associadas ao caráter confidencial das informações ou dos elementos de prova que sustentam os fundamentos da adoção das medidas restritivas contra uma pessoa singular ou coletiva. Com efeito, no caso vertente, o Conselho não revelou em nenhum momento do processo no Tribunal Geral informações ou elementos de prova confidenciais de que dispusesse em apoio das medidas restritivas adotadas contra a Safa Nicu Sepahan.

42 Por conseguinte, o primeiro fundamento do recurso subordinado deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à apreciação errada dos requisitos de indemnização do dano moral alegado pela Safa Nicu Sepahan

Argumentos das partes

43 O Conselho alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, nos n.os 86 a 92 do acórdão recorrido, que a anulação das disposições controvertidas não constituía, nas circunstâncias do caso em apreço, uma reparação integral do dano sofrido.

44 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral afastou-se das soluções adotadas noutros processos, nomeadamente no n.º 241 do acórdão de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho (T-47/03, não publicado, EU:T:2007:207), no qual considerou que a anulação da decisão de inscrição na lista das pessoas visadas pelas medidas restritivas em causa constituía uma reparação adequada. Além disso, o Tribunal de Justiça também declarou, no n.º 72 do acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331), que a anulação da decisão de inscrição era suscetível de reabilitar a pessoa em causa ou de constituir uma forma de indemnização do dano moral por ela sofrido.

45 Por conseguinte, importa anular a decisão do Tribunal Geral que condena o Conselho no pagamento à recorrente da quantia de 50 000 euros para indemnização do dano por ela sofrido.

46 A Safa Nicu Sepahan contesta estes argumentos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

47 Há que salientar que, no n.º 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou, acertadamente, o seu raciocínio no acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331), para declarar que a anulação das disposições controvertidas era suscetível de constituir uma forma de reparação do dano moral sofrido pela Safa Nicu Sepahan.

48 Se, em seguida, o Tribunal Geral considerou, nomeadamente no n.º 87 do acórdão recorrido, que, no caso concreto, a anulação da inscrição da Safa Nicu Sepahan era suscetível de moderar o montante da indemnização atribuída, mas não de constituir uma reparação integral do dano sofrido, essa apreciação baseou-se na tomada em consideração das circunstâncias do caso em apreço.

49 A este respeito, importa referir desde logo que, ao decidir, com base na apreciação das circunstâncias do caso em apreço, que era necessária uma reparação pecuniária para garantir a reparação integral do dano moral sofrido pela Safa Nicu Sepahan, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito na sua apreciação. Com efeito, embora no acórdão de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão (C-239/12 P, EU:C:2013:331), o Tribunal de Justiça tenha declarado que a anulação de medidas restritivas ilegais é suscetível de constituir uma forma de reparação do dano moral sofrido, daí não resulta que essa forma de reparação seja necessariamente suficiente, em todos os casos, para garantir a reparação integral desse dano.

50 Além disso, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, quando o Tribunal de Geral tenha concluído pela existência de um dano, só a ele compete apreciar, nos limites do pedido, o modo e a medida da reparação do dano (acórdãos de 1 de junho de 1994, Comissão/Brazzelli Lualdi e o., C-136/92 P, EU:C:1994:211, n.os 66 e 81, e de 9 de setembro de 1999, Lucaccioni/Comissão, C-257/98 P, EU:C:1999:402, n.º 34; despacho de 14 de dezembro de 2006, Meister/IHMI, C-12/05 P, EU:C:2006:779, n.º 82).

51 Todavia, para que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre os acórdãos do Tribunal Geral, estes devem ser suficientemente fundamentados e, estando em causa a avaliação de um prejuízo, indicar os critérios tomados em conta para a determinação do montante fixado (acórdãos de 14 de maio de 1998, Conselho/de Nil e Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, n.os 32 e 33, e de 9 de setembro de 1999, Lucaccioni/Comissão, C-257/98 P, EU:C:1999:402, n.º 35; despacho de 3 de setembro de 2013, Idromacchine e o./Comissão, C-34/12 P, não publicado, EU:C:2013:552, n.º 80).

52 Nos n.os 88 a 91 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, para determinar o montante da indemnização do dano moral no caso em apreço, importava ter em conta, nomeadamente, a gravidade da violação constatada, a sua duração, o comportamento do Conselho e os efeitos que a alegação da implicação da Safa Nicu Sepahan na proliferação nuclear iraniana tinha produzido junto de terceiros. A este respeito, o Tribunal Geral considerou, em substância, que a alegação do Conselho contra a Safa Nicu Sepahan era particularmente grave, não tinha sido suportada por nenhum elemento de informação ou de prova pertinente, e que o Conselho não tinha verificado, por sua própria iniciativa ou em resposta aos protestos da Safa Nicu Sepahan, a procedência da referida alegação, a fim de limitar as consequências prejudiciais dela resultantes para essa empresa.

53 Tendo em conta as considerações que precedem, o Tribunal Geral indicou os critérios utilizados para a determinação do montante da indemnização atribuída. Nessas circunstâncias, a conclusão retirada no n.º 92 do acórdão recorrido, segundo a qual o dano moral sofrido pela Safa Nicu Sepahan se eleva, por meio de uma justa ponderação *ex aequo et bono*, à quantia de 50 000 euros, não pode ser posta em causa pelo Tribunal de Justiça.

54 Por conseguinte, o segundo fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

55 Atendendo a todas estas considerações, deve ser negado provimento ao recurso subordinado.

Quanto ao recurso da Safa Nicu Sepahan

56 A Safa Nicu Sepahan apresenta dois fundamentos de recurso, sendo o primeiro relativo à reparação do seu dano material e o segundo à reparação do seu dano moral.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta, a uma contradição de fundamentos, a um desvirtuamento dos elementos de facto e de prova, bem como a uma violação do dever de fundamentação na apreciação do dano material

57 O primeiro fundamento do recurso divide-se em cinco partes. Importa analisar a segunda a quinta partes deste fundamento antes de analisar a primeira parte.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

58 Com a segunda parte do primeiro fundamento do presente recurso, a Safa Nicu Sepahan alega, por um lado, que apesar de reconhecer, nos n.os 99, 102, 104, 145 e 147 do acórdão recorrido, a existência de um dano material resultante da adoção das medidas restritivas em causa no contexto do contrato relativo à reabilitação da Central Elétrica de Derbendikhan (Iraque), o Tribunal Geral recusou, no entanto, de forma arbitrária e em violação do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), condenar o Conselho

à reparação dos danos causados. Além disso, o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova ao afirmar, no n.º 104 do acórdão recorrido, que a «realidade e o montante do prejuízo» não foram demonstrados. Do mesmo modo, no n.º 106 deste acórdão, o Tribunal Geral desvirtuou as provas apresentadas pela Safa Nicu Sepahan relativamente à sua margem de lucro e à sua taxa de rentabilidade no âmbito desse contrato.

59 Além disso, a Safa Nicu Sepahan alega que, nos n.os 99 e 100 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral recusou, arbitrariamente, atribuir-lhe uma indemnização pelo dano decorrente do encerramento das suas contas bancárias pelo Emirate National Bank of Dubai, apesar de ter considerado, nos n.os 145 e 147 desse acórdão, que tinha ficado demonstrada uma redução significativa do volume de negócios e da rentabilidade da Safa Nicu Sepahan, o despedimento de vários trabalhadores dessa empresa e outras despesas por ela suportadas. Além disso, os fundamentos do acórdão recorrido são contraditórios e pecam por um desvirtuamento dos elementos de prova, na medida em que o Tribunal Geral considerou, no n.º 98 do referido acórdão, que a Safa Nicu Sepahan poderia ter obtido junto de outro banco serviços financeiros equivalentes aos anteriormente fornecidos pelo Emirate National Bank of Dubai, quando tinha declarado, no n.º 96 desse acórdão, que qualquer banco que colaborasse com a Safa Nicu Sepahan correria o risco de ser objeto de medidas restritivas adotadas pela União.

60 O Conselho contesta estes argumentos.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

61 Há que recordar, por um lado, que qualquer dano cuja reparação seja pedida no âmbito de uma ação de responsabilidade civil extracontratual da União ao abrigo do disposto no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, deve ser real e efetivo (v. acórdãos de 21 de maio de 1976, Roquette frères/Comissão, 26/74, EU:C:1976:69, n.os 22 e 23, e de 16 de julho de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comissão, C-481/07 P, não publicado, EU:C:2009:461, n.º 36). Por outro lado, para que possa ser desencadeada a responsabilidade extracontratual da União, o prejuízo deve decorrer de modo suficientemente direto do comportamento ilegal das instituições (v., neste sentido, acórdãos de 4 de outubro de 1979, Dumortier e o./Conselho, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, EU:C:1979:223, n.º 21, e de 12 de dezembro de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, n.º 218).

62 Em todo o caso, compete à parte que põe em causa a responsabilidade extracontratual da União apresentar provas concludentes quanto à existência ou à extensão do prejuízo que invoca (acórdãos de 16 de setembro de 1997, Blackspur DIY e o./Conselho e Comissão, C-362/95 P, EU:C:1997:401, n.º 31, e de 16 de julho de 2009, SELEX Sistemi Integrati/Comissão, C-481/07 P, não publicado, EU:C:2009:461, n.º 36 e jurisprudência referida), bem como à existência de um nexo de causalidade suficientemente direto entre o comportamento da instituição em questão e o dano alegado (v., neste sentido, acórdão de 30 de janeiro de 1992, Finsider e o./Comissão, C-363/88 e C-364/88, EU:C:1992:44, n.º 25, e despacho de 31 de março de 2011, Mauerhofer/Comissão, C-433/10 P, não publicado, EU:C:2011:204, n.º 127).

63 No que diz respeito à censura dirigida ao Tribunal Geral por ter recusado, de forma arbitrária, atribuir uma indemnização à Safa Nicu Sepahan pelo dano alegadamente sofrido com a resolução do contrato de reabilitação da central elétrica de Derbendikhan, importa referir que esta alegação se baseia numa leitura errada do acórdão recorrido. Com efeito, na medida em que o Tribunal Geral declarou, nos n.os 99, 102 e 104 desse acórdão, que as alegações sobre a realidade e o montante do dano alegadamente sofrido não são suportados por elementos de prova, teve razão ao julgar improcedente o pedido de indemnização da Safa Nicu Sepahan na parte em que se referia a esse dano, no n.º 107 do acórdão recorrido. Do mesmo modo, uma vez que o Tribunal Geral declarou, nos n.os 145 e 147 desse

acórdão, que a Safa Nicu Sepahan não tinha produzido elementos de prova que permitissem apreciar a realidade e, nesse caso, a extensão do prejuízo sofrido, não lhe pode ser imputada uma atuação arbitrária.

64 Além disso, no que se refere ao argumento da violação, alegadamente cometida pelo Tribunal Geral aquando da apreciação do dano invocado, dos princípios da proporcionalidade e da «ponderação equitativa», que a Safa Nicu Sepahan qualifica de princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta, há que constatar que esses princípios não são suscetíveis de alterar, no caso em apreço, a conclusão de que incumbia à Safa Nicu Sepahan apresentar provas concludentes quanto à existência e à extensão do prejuízo que invoca.

65 Quanto ao argumento de que o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova nos n.ºs 104 e 106 do acórdão recorrido, há que recordar que a simples alusão a esse desvirtuamento não satisfaz as exigências impostas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo as quais o recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve, nomeadamente, indicar de modo preciso os elementos que foram desvirtuados (acórdão de 7 de setembro de 2016, Pilkington Group e o./Comissão, C-101/15 P, EU:C:2016:631, n.º 62 e jurisprudência referida).

66 Ora, por um lado, a Safa Nicu Sepahan não precisa em que é que o Tribunal Geral desvirtuou os elementos de prova quando declarou, no n.º 104 do acórdão recorrido, que a realidade e o montante do prejuízo não foram demonstrados. Por outro lado, no que se refere à censura feita ao Tribunal Geral de que desvirtuou os elementos de prova ao afirmar, no n.º 106 do acórdão recorrido, que a Safa Nicu Sepahan não indicou a taxa de rentabilidade habitual no setor em que opera, quando esta o tinha feito especificando que é de 20% do valor do contrato em questão, importa salientar que este argumento procede de uma leitura inexata do acórdão recorrido, na medida em o Tribunal Geral não declarou no referido número que a Safa Nicu Sepahan não tinha indicado essa taxa de rentabilidade, mas que não tinha apresentado nem informações suficientemente precisas a esse respeito nem outros elementos suscetíveis de comprovar a existência e o montante do prejuízo alegadamente sofrido.

67 No que se refere à censura feita ao Tribunal Geral por ter julgado improcedente, de forma arbitrária, o pedido de indemnização do dano decorrente do encerramento das contas bancárias da Safa Nicu Sepahan, importa salientar que, embora no n.º 96 do referido acórdão tenha deduzido de uma carta apresentada pela Safa Nicu Sepahan que o encerramento das mencionadas contas bancárias pelo Emirate National Bank of Dubai pôde ter ocorrido em razão da adoção das medidas restritivas em causa, o Tribunal Geral considerou, não obstante, nos n.ºs 97 a 100 do mesmo acórdão, que a Safa Nicu Sepahan não demonstrou ter sofrido um dano resultante desse encerramento, salientando, nomeadamente, no n.º 97, que o Emirate National Bank of Dubai não tinha congelado os fundos depositados nessas contas, mas tinha-os restituído à Safa Nicu Sepahan. Do mesmo modo, nos n.ºs 145 e 147 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu pela inexistência de um nexo de causalidade entre o dano alegadamente sofrido e a redução do volume de negócios e da rentabilidade da Safa Nicu Sepahan ao constatar, por um lado, que esta não tinha justificado as causas dessa evolução e, por outro, que, mesmo admitindo que esse nexo de causalidade possa ser deduzido da própria existência das medidas restritivas em causa, a Safa Nicu Sepahan não produziu elementos de prova que permitissem apreciar a extensão desse prejuízo. Assim, o Tribunal Geral não violou o seu dever de fundamentação ao julgar improcedente o referido pedido de indemnização.

68 No que se refere ainda ao argumento relativo a uma contradição nos fundamentos e a um desvirtuamento dos elementos de prova nos n.ºs 96 e 98 do acórdão recorrido, importa salientar que esse argumento não é, em todo o caso, suscetível de infirmar a constatação feita pelo Tribunal Geral no n.º 97 desse acórdão, que, por si só, bastava para julgar improcedente o pedido de indemnização da Safa Nicu Sepahan a título do dano alegadamente sofrido em razão do encerramento das suas contas bancárias pelo Emirate National Bank of Dubai.

69 Por conseguinte, a segunda parte do primeiro fundamento do recurso deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

70 Na terceira parte do primeiro fundamento do recurso, a Safa Nicu Sepahan alega, por um lado, que o Tribunal Geral violou o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º, n.º 3, da Carta ao ter recusado atribuir-lhe uma indemnização pelo dano alegadamente sofrido em razão da rutura da sua relação comercial com a Siemens AG, um dos seus importantes fornecedores, apesar de ter reconhecido, nos n.os 109 e 110 do acórdão recorrido, que essa rutura era consequência direta da adoção das medidas restritivas em causa. Nesse mesmo n.º 110, o Tribunal Geral também declarou, de forma contraditória, que uma recusa de fornecimento de produtos não constituía, enquanto tal, um prejuízo. Além disso, no que se refere à redução do volume de negócios da Safa Nicu Sepahan em razão da adoção de medidas restritivas contra ela, o Tribunal Geral desvirtuou as provas e as suas próprias constatações factuais, que figuram nos n.os 145 e 147 do acórdão recorrido, ao julgar improcedente o pedido de indemnização.

71 Por outro lado, a Safa Nicu Sepahan censura o Tribunal Geral por ter desvirtuado os elementos de facto e de prova ao considerar, nos n.os 115 e 116 do acórdão recorrido, que a causa determinante da rutura das relações comerciais da Safa Nicu Sepahan com a Mobarakeh Steel Company não foi a adoção das medidas restritivas contra a Safa Nicu Sepahan, mas o atraso na execução do contrato em questão. Ora, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 113 do acórdão, que havia um nexo de causalidade entre a rutura destas relações contratuais e a adoção das medidas restritivas. Além disso, ao considerar, nos n.os 133, 136 a 139, 145 e 147 do acórdão recorrido, que a Safa Nicu Sepahan não tinha demonstrado que o dano alegado era consequência da rutura, pelos seus fornecedores europeus, das relações comerciais que tinham com ela, o Tribunal Geral exigiu uma prova impossível de produzir e desvirtuou o objeto das medidas restritivas, que é infligir o maior dano económico e financeiro possível à entidade visada.

72 O Conselho contesta estes argumentos.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

73 No que se refere à censura feita ao Tribunal Geral por ter julgado improcedente, de forma arbitrária e em violação do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta, o pedido da Safa Nicu Sepahan de indemnização do dano alegadamente sofrido em razão da rutura da sua relação comercial com a Siemens, importa salientar que, embora tenha feito referência, nos n.os 109, 110, 145 e 147 do acórdão recorrido, aos efeitos negativos que as medidas restritivas podem ter sobre as relações comerciais de uma empresa com os seus fornecedores e sobre o seu volume de negócios, o Tribunal Geral não considerou, porém, nos referidos números que a rutura dessas relações fosse, enquanto tal, constitutiva de um dano indemnizável. Pelo contrário, no n.º 110 desse acórdão, o Tribunal Geral declarou, acertadamente e sem contradição de fundamentos, que um prejuízo material com caráter real e efetivo só pode nascer das repercussões de uma rutura das relações comerciais com os fornecedores de uma sociedade nos resultados económicos dessa sociedade, e não da própria rutura.

74 No que se refere ao argumento da Safa Nicu Sepahan segundo o qual a declaração pelo Tribunal Geral da inexistência de um prejuízo material constitui um desvirtuamento dos elementos de facto que revelam uma diminuição dos resultados financeiros desta empresa, mencionada nos n.os 145 e 147 do acórdão recorrido, importa recordar que, como resulta do n.º 65 do presente acórdão, a simples alusão a esse desvirtuamento não satisfaz as exigências impostas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo as quais o recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve, nomeadamente, indicar de

modo preciso os elementos que foram desvirtuados. Além disso, esse desvirtuamento deve resultar de forma manifesta dos elementos dos autos, sem ser necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas (acórdão Itália/Comissão, C-551/03 P, EU:C:2006:229, n.º 54 e jurisprudência referida).

75 Ora, a Safa Nicu Sepahan limita-se a remeter, a este respeito, para oito anexos dos articulados que apresentou no Tribunal Geral, sem precisar de nenhuma forma em que consistiu o desvirtuamento alegado. Nestas circunstâncias, e uma vez que a apreciação dos factos e dos elementos de prova não constitui uma questão de direito sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça, exceto na hipótese de desvirtuamento desses elementos, o que não é o caso (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 3 de setembro de 2009, Moser Baer India/Conselho, C-535/06 P, EU:C:2009:498, n.º 32 e jurisprudência referida; de 7 de abril de 2016, Akhras/Conselho, C-193/15 P, EU:C:2016:219, n.º 67 e jurisprudência referida; e de 8 de setembro de 2016, Iranian Offshore Engineering & Construction/Conselho,C-459/15 P, não publicado, EU:C:2016:646, n.º 44), este argumento deve ser declarado inadmissível.

76 No que diz respeito ao argumento do desvirtuamento dos factos pelo Tribunal Geral ao ter declarado, nos n.ºs 115 e 116 do acórdão recorrido, que o principal fator que conduziu à resolução, pela Mobarakeh Steel Company, do contrato em causa foi o atraso na execução desse contrato, e não a adoção das medidas restritivas contra a Safa Nicu Sepahan, importa recordar, como resulta, em substância, do n.º 74 do presente acórdão, que existe um desvirtuamento quando, sem ser necessário recorrer a novos elementos de prova, a apreciação dos elementos de prova existentes é manifestamente errónea. É, designadamente, esse o caso quando as deduções extraídas pelo Tribunal Geral de determinados documentos não são conformes com o sentido e o alcance dos referidos documentos lidos na íntegra (acórdão de 18 de julho de 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comissão, C-326/05 P, EU:C:2007:443, n.ºs 60 e 63).

77 A este respeito, resulta da carta de 3 de setembro de 2011 da Mobarakeh Steel Company, anexa à réplica da Safa Nicu Sepahan no Tribunal Geral, que a resolução do contrato em causa foi motivada, pelo menos em parte, pelo atraso da Safa Nicu Sepahan na execução desse contrato relativamente ao prazo indicado nessa carta, prazo esse que, como salientou acertadamente o Tribunal Geral no n.º 114 do acórdão recorrido, se venceu mais de seis meses antes da adoção das medidas restritivas contra a Safa Nicu Sepahan. Nestas circunstâncias, quando o Tribunal Geral declarou, no n.º 116 do acórdão recorrido, que a adoção das medidas restritivas contra a Safa Nicu Sepahan não era a causa determinante e direta da resolução do referido contrato, sem no entanto considerar que aquele atraso constituía em sim mesmo essa causa, a apreciação pelo Tribunal Geral deste elemento de prova não pode ser considerada manifestamente errónea.

78 Além disso, no que se refere ao argumento da Safa Nicu Sepahan segundo o qual o Tribunal Geral exigiu, nos n.ºs 133, 136 a 139, 145 e 147 do acórdão recorrido, uma prova impossível de produzir para demonstrar o prejuízo sofrido em razão da adoção das medidas restritivas em causa, há que referir que resulta destes números que o Tribunal Geral rejeitou, por serem insuficientes, os elementos de prova apresentados pela Safa Nicu Sepahan, nomeadamente na medida em que não permitiam distinguir as encomendas feitas efetivamente junto dos fornecedores europeus da Safa Nicu Sepahan, a proporção dos equipamentos adquiridos pela Safa Nicu Sepahan a esses fornecedores, as causas da diminuição do volume de negócios desta sociedade e, em geral, as consequências prejudiciais concretas daí decorrentes.

79 A este respeito, cabe recordar que a existência de um prejuízo real e quantificável não pode ser apreciada de modo abstrato pelo juiz da União, mas deve ser apreciada em função das circunstâncias de facto precisas que caracterizam cada caso sobre o qual aquele seja chamado a pronunciar-se (acórdão de 15 de junho de 2000, Dorsch Consult/Conselho e Comissão, C-237/98 P, EU:C:2000:321, n.º 25).

80 Ora, a exigência relativa à apresentação de elementos de prova, como os evocados pelo Tribunal Geral nos n.os 133, 136 a 139, 145 e 147 do acórdão recorrido, é essencial para decidir sobre a realidade e a extensão do prejuízo alegado. Uma vez que constatou que a Safa Nicu Sepahan não tinha apresentado esses elementos de prova, o Tribunal Geral teve razão ao decidir que as provas por ela apresentadas eram insuficientes para demonstrar a realidade e a extensão do prejuízo alegado.

81 Portanto, a terceira parte deste fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à quarta parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

82 Com a quarta parte do primeiro fundamento do presente recurso, a Safa Nicu Sepahan alega, por um lado, que o Tribunal Geral violou o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º, n.º 3, da Carta, por ter recusado conceder-lhe uma indemnização pelo prejuízo alegadamente sofrido com a cessação das relações comerciais que eram necessárias para a modernização do equipamento elétrico da barragem do rio Eufrates (Síria). Por outro lado, censura o Tribunal Geral por ter violado o seu dever de fundamentação ao não ter enunciado, no n.º 120 do acórdão recorrido, os fundamentos pelos quais rejeitou o argumento da Safa Nicu Sepahan de que o atraso na execução do projeto de modernização do equipamento elétrico dessa barragem teve origem na adoção das medidas restritivas de que foi objeto.

83 O Conselho contesta estes argumentos.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

84 No que diz respeito ao argumento de que o Tribunal Geral violou o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º, n.º 3, da Carta por ter considerado, no n.º 122 do acórdão recorrido, que a Safa Nicu Sepahan não tinha apresentado elementos de prova que comprovassem a sua margem de lucro no âmbito do projeto de modernização do equipamento elétrico da barragem do rio Eufrates, há que constatar que este argumento se destina, em substância, a obter uma nova apreciação dos elementos de prova apresentados em primeira instância. Uma vez que, ao abrigo da jurisprudência recordada no n.º 75 do presente acórdão, a apreciação do valor a atribuir a tais elementos não constitui, exceto em caso de desvirtuamento desses mesmos elementos, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça, o referido argumento deve ser declarado inadmissível.

85 No que se refere à censura feita ao Tribunal Geral por não ter fundamentado, no n.º 120 do acórdão recorrido, a rejeição do argumento da Safa Nicu Sepahan segundo o qual as cartas relativas ao referido projeto estabeleciam, de modo plausível, que a causa do atraso na realização desse projeto era a adoção das medidas restritivas em questão, importa recordar que o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, a qual faz parte da legalidade material do ato controvertido. Com efeito, a fundamentação de uma decisão consiste em exprimir formalmente as razões em que assenta essa decisão. Se essas razões estiverem feridas de erros, estes inquinam a legalidade material da decisão, mas não a sua fundamentação, que pode ser suficiente, embora exprimindo motivos errados. Decorre daqui que as alegações e os argumentos destinados a contestar a procedência de um ato são desprovidos de pertinência no âmbito de um fundamento relativo à falta ou à insuficiência de fundamentação (acórdão de 18 de junho de 2015, Ipatau/Conselho, C-535/14 P, EU:C:2015:407, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

86 No caso vertente, o Tribunal Geral expôs, no n.º 121 do acórdão recorrido, que é verdade que a Safa Nicu Sepahan tinha apresentado uma lista de máquinas e componentes para o projeto em questão, mas não apresentara nenhum elemento que demonstrasse que a entrega dos referidos produtos não tinha tido lugar devido à adoção das medidas restritivas em causa. No n.º 122 desse acórdão, o Tribunal Geral concluiu que a Safa Nicu Sepahan não havia apresentado elementos de prova que demonstrassem o prejuízo alegadamente sofrido pelo facto de ter sido obrigada a subcontratar uma parte do contrato em questão. Visto ter identificado, nos n.ºs 123 e 124 do referido acórdão, outros elementos cuja falta nos autos que lhe foram submetidos obstava a que fosse estabelecida a realidade ou a extensão do prejuízo alegado, o Tribunal Geral julgou improcedente, no n.º 125 desse mesmo acórdão, o pedido de indemnização da Safa Nicu Sepahan na parte em que dizia respeito ao projeto de equipamento elétrico da barragem do rio Eufrates.

87 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral não violou o seu dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE.

88 Por conseguinte, a quarta parte deve ser julgada improcedente.

Quanto à quinta parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

89 Com a quinta parte do primeiro fundamento do presente recurso, a Safa Nicu Sepahan alega, por um lado, que o Tribunal Geral violou o artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e o artigo 41.º, n.º 3, da Carta na medida em que recusou conceder-lhe uma indemnização pelo prejuízo alegadamente sofrido com a cessação das suas relações comerciais que eram necessárias para executar as obrigações contratuais referentes aos projetos de construção das subestações elétricas de Kunduz (Afeganistão) e de Baghlan (Afeganistão). Por outro lado, a Safa Nicu Sepahan censura o Tribunal Geral por ter desvirtuado os elementos de facto e de prova ao declarar, no n.º 130 do acórdão recorrido, que ela não tinha demonstrado que, em razão da anulação da encomenda com a referência P06000/CO/3060 pela Siemens, lhe era impossível executar as suas obrigações contratuais no âmbito dos referidos projetos, apesar de, nos n.ºs 109 e 147 desse acórdão, ter declarado que a Safa Nicu Sepahan não podia concluir estes projetos sem recorrer a subcontratados.

90 O Conselho contesta estes argumentos.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

91 Quanto ao argumento relativo à violação do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta, há que constatar que a Safa Nicu Sepahan não identifica com a precisão necessária os elementos criticados do acórdão recorrido.

92 No que diz respeito à censura feita ao Tribunal Geral por ter desvirtuado os factos ao declarar, no n.º 130 do acórdão recorrido, que a Safa Nicu Sepahan podia ter executado o contrato relativo à construção das subestações elétricas em Kunduz e em Baghlan sem recorrer a subcontratados, deve referir-se que este argumento procede de uma leitura errada do acórdão recorrido. Com efeito, o Tribunal Geral não sugeriu, nesse n.º 130, que a Safa Nicu Sepahan podia, em todo o caso, ter concluído esses projetos sem recorrer a subcontratados. Em contrapartida, resulta do referido número que o Tribunal Geral declarou que esta última não havia demonstrado que o referido contrato não pudesse ser executado recorrendo a outro fornecedor que não a Siemens. Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral não pode ser acusado de ter cometido um desvirtuamento.

93 Por conseguinte, a quinta parte do primeiro fundamento de recurso deve ser julgada improcedente.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

94 Com a primeira parte do primeiro fundamento do presente recurso, a Safa Nicu Sepahan censura o Tribunal Geral por ter violado princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta, que definem o regime da responsabilidade extracontratual da União, na medida em que, não obstante os elementos de prova produzidos, julgou improcedente o seu pedido de indemnização do prejuízo material, embora tenha reconhecido, nomeadamente nos n.os 109, 145 e 147 do acórdão recorrido, a existência de um dano material.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

95 Importa constatar que a primeira parte do primeiro fundamento do presente recurso se refere aos fundamentos do acórdão recorrido que foram criticados nas outras partes deste fundamento, relativas a diversos prejuízos alegadamente sofridos pela Safa Nicu Sepahan, sem fornecer elementos adicionais em apoio deste fundamento.

96 Na medida em que as outras partes do primeiro fundamento não foram acolhidas, também a primeira parte deve ser julgada improcedente.

Quanto ao pedido subsidiário da Safa Nicu Sepahan relacionado com o primeiro fundamento

– Argumentos das partes

97 A título subsidiário, a Safa Nicu Sepahan alega que o Tribunal Geral deveria ter atribuído uma indemnização cujo montante lhe competia fixar, respeitando os princípios da proporcionalidade e da «ponderação equitativa», princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 41.º, n.º 3, da Carta.

98 O Conselho contesta este argumento.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

99 Conforme resulta das considerações anteriores, o Tribunal Geral concluiu, acertadamente, que os requisitos para a constituição da responsabilidade extracontratual da União a título do dano material alegado pela Safa Nicu Sepahan não estavam preenchidos, pelo que também teve razão em não lhe atribuir uma indemnização *ex aequo et bono* a esse título, como esta lhe pediu.

100 Tendo em conta as considerações expostas, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação e do princípio da proporcionalidade no âmbito da indemnização do dano moral

Argumentos das partes

101 Com o segundo fundamento do presente recurso, a Safa Nicu Sepahan censura o Tribunal Geral por lhe ter atribuído o montante insignificante de 50 000 euros a título de reparação do prejuízo sofrido, apesar de, nos n.os 83, 86, 88 e 89 do acórdão recorrido, ter declarado que se tratava de uma violação

particularmente grave, cujos efeitos duraram cerca de três anos. O Tribunal Geral não fundamentou a fixação deste montante. Além disso, os fundamentos do acórdão recorrido violam o princípio da proporcionalidade. A este respeito, a Safa Nicu Sepahan precisa, em especial, que o Tribunal Geral não teve em consideração nem o facto de que se viu obrigada a despedir vários trabalhadores, o que afetou a sua reputação, nem o facto de os efeitos das medidas restritivas continuarem a causar-lhe prejuízo. Efetivamente, a Safa Nicu Sepahan continua a ser mencionada, por exemplo, no sítio Internet «Iran Watch».

102 O Conselho contesta estes argumentos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

103 No que diz respeito à alegada violação do princípio da proporcionalidade, deve recordar-se que, como resulta da jurisprudência referida nos n.os 50 e 51 do presente acórdão, quando o Tribunal de Geral tenha verificado a existência de um dano, só a ele compete apreciar, nos limites do pedido, o modo e a medida da reparação do dano. Todavia, nos termos dessa mesma jurisprudência, para que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização jurisdicional sobre os acórdãos do Tribunal Geral, estes devem ser suficientemente fundamentados e, estando em causa a avaliação de um prejuízo, indicar os critérios tomados em conta para a determinação do montante fixado.

104 No que se refere à alegada violação do dever de fundamentação, importa salientar que, no n.º 88 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral reconheceu que, nas circunstâncias do caso em apreço, a alegação da implicação da Safa Nicu Sepahan na proliferação nuclear iraniana afetou o comportamento de entidades terceiras, a maior parte das quais situadas fora da União, relativamente a esta sociedade. A este respeito, o Tribunal Geral concluiu pela existência de um dano moral não suscetível de ser compensado integralmente pela declaração *a posteriori* da ilegalidade das disposições controvertidas.

105 Além disso, o Tribunal Geral sublinhou a particular gravidade da alegação aduzida pelo Conselho contra a Safa Nicu Sepahan. Assim, observou, respetivamente, nos n.os 83 e 89 do acórdão recorrido, que a alegação da implicação da Safa Nicu Sepahan na proliferação nuclear iraniana resultava de uma tomada de posição oficial de uma instituição da União, publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* e dotada de consequências jurídicas obrigatórias, e que associava essa sociedade a uma atividade que, segundo o Conselho, representa um perigo para a paz e a segurança internacionais.

106 O Tribunal Geral declarou também, no n.º 87 do acórdão recorrido, que a anulação das disposições controvertidas era suscetível de moderar o montante da indemnização atribuída, mas não de constituir uma reparação integral do prejuízo sofrido. A este respeito, precisou, nos n.os 90 e 91 desse acórdão, que a alegação em causa não assentava em nenhum elemento de prova pertinente, que as medidas restritivas foram mantidas durante quase três anos e que não parecia que o Conselho tivesse verificado, durante esse período, a procedência da referida alegação a fim de limitar as consequências prejudiciais dela resultantes para a entidade em causa.

107 Nestas circunstâncias, há que considerar que o Tribunal Geral fundamentou suficientemente a sua decisão ao indicar os critérios utilizados para determinar o montante da indemnização.

108 Por último, no que diz respeito ao argumento da Safa Nicu Sepahan segundo o qual as medidas restritivas em causa continuam a produzir efeitos prejudiciais relativamente à mesma, dado que a alegação que contêm continua a figurar nos sítios Internet, como o «Iran Watch», importa constatar que a Safa Nicu Sepahan não apresentou esse argumento em primeira instância.

109 Ora, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um fundamento invocado pela primeira vez no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve ser declarado inadmissível. No âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, a competência do Tribunal de Justiça está,

em princípio, limitada ao exame da apreciação pelo Tribunal Geral dos fundamentos que foram debatidos perante ele. Ora, permitir a uma parte invocar, pela primeira vez, perante o Tribunal de Justiça um fundamento que não apresentou no Tribunal Geral equivaleria a permitir-lhe submeter ao Tribunal de Justiça, cuja competência em matéria de recursos de decisões de primeira instância é limitada, um litígio com um objeto mais lato do que aquele que foi submetido ao Tribunal Geral (v., neste sentido, acórdão de 28 de junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 165 e jurisprudência referida).

110 Consequentemente, este argumento deve ser declarado inadmissível.

111 Nestas circunstâncias, o segundo fundamento do recurso deve ser julgado parcialmente improcedente e parcialmente inadmissível.

112 Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

113 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente ou se o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. De acordo com o artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável aos recursos por força do artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O artigo 138.º, n.º 3, do referido regulamento precisa que, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

114 No caso em apreço, uma vez que a Safa Nicu Sepahan e o Conselho foram, cada um deles, vencidos nos seus fundamentos, há que condená-los a suportar as respetivas despesas.

115 O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

116 Por conseguinte, o Reino Unido suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **Negar provimento aos recursos interpostos pela Safa Nicu Sepahan Co. e pelo Conselho da União Europeia.**

2) **A Safa Nicu Sepahan Co. e o Conselho da União Europeia suportarão as suas despesas respetivas.**

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

Assinaturas