Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 5 de março de 2019[1]

Processo C-123/18 P

HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH
contra

Conselho da União Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Ação de indemnização — Medidas restritivas tomadas contra o Irão — Reparação do dano alegadamente sofrido pela recorrente na sequência da inscrição do seu nome na lista das pessoas e entidades às quais é aplicável o congelamento de fundos e de recursos económicos — Conceito de violação suficientemente caracterizada do direito da União — Dever de fundamentação — Proteção jurisdicional efetiva»

1. A recorrente, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH (a seguir «HTTS»), pede ao Tribunal de Justiça que anule o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de dezembro de 2017, HTTS/Conselho[2], através do qual este julgou improcedente a sua ação destinada a desencadear a responsabilidade extracontratual da União, alegando ter sofrido um dano resultante da ação culposa do Conselho da União Europeia na sequência da inscrição do seu nome, por um lado, no 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 que impõe medidas restritivas contra o Irão[3], no anexo V do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão[4] e, por outro, no 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[5], no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 (a seguir, em conjunto, «medidas controvertidas»).

I. Antecedentes do litígio

2. Resulta dos n.os 1 e seguintes do acórdão recorrido que a HTTS é uma sociedade de direito alemão, fundada em março de 2009 e dirigida por N. Bateni, que exerce a atividade de agente marítimo e gestor técnico de navios. O presente processo inscreve-se no quadro das medidas restritivas instauradas com vista a fazer pressão sobre a República Islâmica do Irão para que este Estado ponha termo às atividades nucleares que apresentam um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares. Mais precisamente, faz parte dos processos relativos a medidas tomadas contra uma

1 Língua original: francês.
2 T-692/15, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2017:890.
3 JO 2010, L 195, p. 25.
4 JO 2007, L 103, p. 1.
5 JO 2010, L 281, p. 1.

companhia marítima, a Islamic Republic of Iran Shipping Lines (a seguir «IRISL»), bem como contra pessoas singulares ou coletivas alegadamente ligadas a esta companhia, entre as quais figuravam, segundo o Conselho, a HTTS e duas outras companhias marítimas, a Hafize Darya Shipping Lines (a seguir «HDSL») e a Safiran Pyam Darya Shipping Lines (a seguir «SAPID»).

3. A inscrição inicial do nome da HTTS nas listas ocorreu em 26 de julho de 2010, na sequência da entrada em vigor do Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010, com fundamento em que a HTTS «[o]pera[va] na Europa por conta da HDSL». Esta inscrição não foi objeto de recurso de anulação. A inscrição do nome da HTTS através do Regulamento (UE) n.º 961/2010, com fundamento em que «[era] controlada e/ou opera[va] por conta da IRISL», foi, em contrapartida, impugnada pela HTTS e anulada pelo Tribunal Geral. Com efeito, com o seu Acórdão de 7 de dezembro de 2011, HTTS/Conselho [6], o Tribunal Geral anulou o Regulamento n.º 961/2010, na parte em que dizia respeito à recorrente, com efeitos a partir de 7 de fevereiro de 2012, a fim de permitir eventualmente ao Conselho completar, entretanto, a fundamentação da sua reinscrição.

4. Após a prolação deste acórdão, o nome da HTTS foi objeto de inscrições posteriores por parte do Conselho, sempre impugnadas pela recorrente e também sempre sucessivamente anuladas pelo Tribunal Geral nos Acórdãos de 12 de junho de 2013, HTTS/Conselho [7] e de 18 de setembro de 2015, HTTS e Bateni/Conselho [8].

5. No seu Acórdão de 16 de setembro de 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho [9], o Tribunal Geral anulou igualmente a inscrição do nome da IRISL e de outras companhias marítimas, entre as quais a HDSL e a SAPID, nas listas que lhes diziam respeito, com o fundamento de que os elementos apresentados pelo Conselho não justificavam a inscrição do nome da IRISL e, por conseguinte, também não podiam justificar a adoção e a manutenção das medidas restritivas que visavam as outras companhias marítimas que tinham sido inscritas nas listas devido às ligações que mantinham com a IRISL.

6. Por carta de 23 de julho de 2015, a recorrente apresentou ao Conselho um pedido de indemnização do dano que considerava ter sofrido devido à inscrição inicial e das posteriores inscrições do seu nome nas listas das pessoas ligadas à atividade da IRISL. Nesse pedido de indemnização, a recorrente invocou o seu direito à reparação dos danos materiais e imateriais que considerava ter sofrido não apenas devido às inscrições decididas pelo Regulamento de Execução n.º 668/2010 e pelo Regulamento n.º 961/2010, mas também devido às inscrições e reinscrições posteriores. Por ofício de 16 de outubro de 2015, o Conselho indeferiu este pedido.

II. Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

7. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de novembro de 2015, a HTTS intentou uma ação com base no artigo 268.º TFUE destinada a obter a reparação do dano alegadamente sofrido na sequência da sua inscrição no anexo V do Regulamento n.º 423/2007, conforme alterado pelo Regulamento de Execução n.º 668/2010, e no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010.

8. O Tribunal Geral conheceu do mérito, sem se pronunciar sobre a invocação, na tréplica do Conselho, da inadmissibilidade da ação por ter expirado o prazo de prescrição previsto no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça [10].

6 T-562/10, EU:T:2011:716.

7 T-128/12 e T-182/12, não publicado, EU:T:2013:312.

8 T-45/14, não publicado, EU:T:2015:650.

9 T-489/10, EU:T:2013:453.

10 V. n.os 21 a 26 do acórdão recorrido. V. igualmente n.º 92 do mesmo acórdão.

9. Quanto ao mérito, o Tribunal Geral, antes de proceder à sua análise, apresentou observações preliminares relativas aos critérios jurisprudenciais de apreciação da ilegalidade no âmbito de um pedido de indemnização. Em seguida, julgou sucessivamente improcedentes os dois fundamentos invocados pela HTTS para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, a saber, o fundamento relativo à violação dos requisitos materiais de inscrição nas listas e o fundamento relativo à violação do dever de fundamentação. Ao julgar improcedentes estes dois fundamentos, o Tribunal Geral concluiu pela inexistência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União e, por conseguinte, julgou a ação improcedente sem apreciar se estavam preenchidos os outros requisitos que desencadeiam a responsabilidade da União.

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

10. Em 13 de fevereiro de 2018, a HTTS interpôs recurso do acórdão recorrido. Na sua petição, a recorrente pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão recorrido; condenar o Conselho no pagamento de uma indemnização no montante de 2 516 221,50 euros por danos materiais e morais e no pagamento de juros de mora à taxa de juro aplicada pelo Banco Central Europeu às suas operações principais de refinanciamento, acrescida de dois pontos, a contar de 17 de outubro de 2015 e até ao pagamento integral da indemnização; condenar o Conselho nas despesas.

11. Na sua contestação, o Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne negar provimento ao recurso; a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento; a título ainda mais subsidiário, negar provimento ao recurso; condenar a HTTS nas despesas da totalidade do processo.

12. A Comissão Europeia, interveniente em apoio do Conselho no processo no Tribunal Geral, pede que seja negado provimento ao recurso na sua totalidade; a título subsidiário, que seja negado provimento ao recurso; que a recorrente seja condenada nas despesas da instância.

13. A HTTS, o Conselho e a Comissão apresentaram alegações orais na audiência no Tribunal de Justiça em 26 de novembro de 2018.

IV. Análise jurídica

14. A recorrente invoca quatro fundamentos de recurso. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centrar-se-ão no primeiro fundamento.

A. Quanto ao primeiro fundamento

1. Resumo da argumentação das partes

15. A HTTS alega, em substância, que o Tribunal Geral, nos n.os 49 e seguintes do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito quando, ao apreciar a existência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, tomou em consideração informações e elementos de que o Conselho não dispunha à data da adoção do comportamento controvertido e invocados pelo Conselho *a posteriori*, muitos anos após o referido comportamento. A HTTS sustenta que o Tribunal Geral, para apreciar a existência da referida violação, não podia colocar-se numa data posterior à da adoção das medidas controvertidas. Na sua opinião, as alterações posteriores ou os novos elementos de informação ou de prova que não tinham efetivamente conduzido à adoção das medidas controvertidas não podiam justificar *a posteriori* o comportamento do Conselho. A HTTS sustenta ainda que o Tribunal Geral não podia deduzir da regra que fixa o prazo dentro do qual deve ser intentada a ação de indemnização que o comportamento da instituição devia ser analisado à luz dos acontecimentos que eventualmente se tenham verificado no período que decorreu entre o referido comportamento e a

propositura da ação. Acrescenta que a especificidade da política externa e de segurança comum (PESC) não pode conduzir a uma exclusão total da responsabilidade do Conselho em caso de violação grave e manifesta do direito da União, devendo o Estado de Direito também prevalecer quando são adotadas medidas restritivas. Para concluir pela inexistência de uma violação manifestamente caracterizada do direito da União, o Tribunal Geral também não podia basear-se no facto de a anulação do Regulamento n.º 961/2010 decretada pelo Tribunal Geral não ter sido acompanhada de efeitos imediatos, tanto mais que as medidas adotadas pelo Conselho na sequência dessa anulação também foram consideradas ilegais. Decorre do Acórdão Safa Nicu Sepahan/Conselho [11] que a violação, por parte do Conselho, da sua obrigação de prestar as informações relativas à decisão de inscrição ou os elementos de prova em que se baseia a fundamentação das medidas restritivas constitui, em si mesma, uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que o Conselho não pode sanar muitos anos mais tarde. A HTTS sustenta que o Tribunal Geral devia também ter tomado em conta as afirmações do Conselho no quadro dos processos T—128/12 e T-182/12 [12], das quais decorre que não dispunha, no início do ano de 2012, das informações necessárias para a inscrição. O Tribunal Geral não podia, portanto, tomar em consideração a fundamentação e os elementos de prova invocados pelo Conselho em sua defesa no âmbito da ação de indemnização que lhe foi submetida.

16. O Conselho, por seu lado, sustenta, em substância, que o Tribunal Geral decidiu corretamente que o Conselho podia invocar elementos posteriores ao comportamento censurado e anteriores à propositura da ação. Não se trata de permitir ao Conselho eximir-se *a posteriori* da sua eventual responsabilidade mas de lhe permitir contestar a qualificação da ilegalidade cometida como uma violação suficientemente caracterizada, suscetível de conferir direito a uma indemnização. Não resulta da análise do Tribunal Geral uma impossibilidade de apurar a responsabilidade das instituições da União sempre que atuem no domínio da PESC. Qualquer ilegalidade constatada pelo Tribunal Geral no âmbito de um recurso de anulação não é suficiente para constituir uma violação manifestamente caracterizada do direito da União no âmbito de uma ação de indemnização e o Tribunal Geral podia tomar em conta, ao demonstrar a existência de tal violação, as circunstâncias particulares relativas ao facto de essas medidas terem sido tomadas para aplicar decisões da PESC. Do mesmo modo, o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito ao considerar que, embora tenha declarado a ilegalidade das medidas restritivas contra a recorrente no contexto do processo T-562/10 [13] por violação do dever de fundamentação, não tinha excluído que as referidas medidas pudessem ser justificadas no caso em apreço e tinha decidido adiar os efeitos no tempo da anulação para permitir ao Conselho, sendo caso disso, adotar novas medidas restritivas lícitas contra a HTTS. Quanto à não tomada em consideração, no acórdão recorrido, da jurisprudência do Acórdão Safa Nicu Sepahan/Conselho, as duas situações não são comparáveis, dado que esta jurisprudência respeitava à falta de elementos materiais, ao passo que, no presente processo, é o exercício e o alcance do poder de apreciação do Conselho que estão em causa. Em todo o caso, resulta do Acórdão Safa Nicu Sepahan/Conselho [14] que a regra de direito que deve ter sido manifestamente violada só ofereceria proteção no caso de não estarem preenchidos os requisitos materiais da sua aplicação. Uma vez que existiam indícios suficientes para demonstrar que estes requisitos materiais estavam preenchidos, o princípio da proteção dos direitos individuais não é aplicável. Era perfeitamente possível, portanto, que o respeito dos critérios materiais só pudesse ser demonstrado após a adoção do ato jurídico em causa. O Conselho recorda igualmente que as modalidades de aplicação da responsabilidade extracontratual da União resultam de uma ponderação entre a proteção dos interesses da pessoa lesada e a necessidade de permitir o bom funcionamento das instituições. Ora, não se justificaria oferecer uma reparação a uma pessoa relativamente à qual os factos revelados posteriormente à adoção de atos — que foram, é certo, declarados ilegais — confirmaram o comportamento censurado dessa pessoa antes da referida adoção. Os factos provam os vínculos entre a HTTS e a HDSL, a

11 Acórdão de 30 de maio de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

12 Acórdão de 12 de junho de 2013, HTTS/Conselho (T-128/12 e T-182/12, não publicado, EU:T:2013:312).

13 Acórdão de 7 de dezembro de 2011, HTTS/Conselho (T-562/10, EU:T:2011:716).

14 Acórdão de 30 de maio de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

SAPID e a IRISL. Nestas condições, não se pode concluir pela existência de uma violação caracterizada do direito da União por parte do Conselho com fundamento apenas em que este ainda não dispunha de elementos de prova suficientes. Por conseguinte, o Conselho considera que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

17. A Comissão partilha, em substância, da argumentação do Conselho.

2. Análise

18. A possibilidade conferida aos particulares de, perante os órgãos jurisdicionais da União, invocarem a responsabilidade extracontratual desta inscreve-se na ideia da União de direito e constitui a última etapa da proteção dos particulares contra os atos culposos das instituições que tenham dado origem a danos [15]. Uma União de direito perfeitamente completa exige que, quando o Conselho age no âmbito da PESC e adota medidas restritivas, não fique imune à possibilidade de incorrer em responsabilidade.

19. No seu Acórdão Safa Nicu Sepahan/Conselho [16], o Tribunal de Justiça recordou os requisitos da responsabilidade extracontratual da União. O primeiro dos requisitos — e o único debatido no âmbito do presente recurso — é a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito que tenha por objeto conferir direitos aos particulares [17]. 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» [18]. Uma violação do direito da União afigura-se «em todo o caso manifestamente caracterizada quando perdurou apesar de ter sido proferido um acórdão que reconhece o incumprimento imputado, de um acórdão num reenvio prejudicial ou de existir jurisprudência assente do Tribunal de Justiça na matéria, dos quais resulte o caráter ilícito do comportamento em causa» [19].

20. Resulta desta exigência de uma violação suficientemente caracterizada que um qualquer comportamento ilegal de uma instituição da União não confere necessariamente direito a uma indemnização. Com efeito, como o Conselho salienta, resulta da jurisprudência clássica do Tribunal de Justiça, tal como é formulada, uma ponderação entre os interesses dos particulares que devem ser protegidos contra os comportamentos ilegais caracterizados das instituições e a necessária margem de manobra que deve ser reconhecida a estas últimas para não paralisar a sua ação.

21. Este último imperativo é particularmente relevante no domínio da PESC em geral e das medidas restritivas em particular, onde a ação das instituições é geralmente caracterizada pela necessidade de agir rapidamente, com base em informações parcelares e que muitas vezes não se encontram diretamente à disposição do Conselho. As dificuldades com que o Conselho se deparou em termos de disponibilidade das informações e dos elementos de prova tornam o *risk assessment* a que deve proceder necessariamente complexo e difícil. A eventual responsabilidade da União em razão do comportamento do Conselho na adoção de medidas restritivas não deve, por conseguinte, comprometer a participação da União na manutenção da ordem mundial.

15 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 35).

16 Acórdão de 30 de maio de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

17 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 29).

18 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 30 e jurisprudência referida). O sublinhado é meu.

19 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 31 e jurisprudência referida). O sublinhado é meu.

22. Esse risco de comprometimento afigura-se, todavia, afastado. Por um lado, os três requisitos [20] que devem estar cumulativamente reunidos para que seja reconhecido um direito a indemnização são particularmente exigentes. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já reconheceu a possibilidade de tomar em consideração a complexidade das situações a regular para efeitos de apreciar se a violação do direito da União alegada era suficientemente caracterizada [21].

23. Além disso, resulta claramente do Acórdão Safa Nicu Sepahan/Conselho [22] que o Tribunal de Justiça aplicou efetivamente os requisitos tradicionais relativos à existência da responsabilidade extracontratual da União a respeito de medidas restritivas adotadas no âmbito da luta contra a proliferação nuclear no Irão e não reforçou as suas exigências em função do domínio de ação da instituição em causa.

24. Por conseguinte, há que observar, desde já, que resulta do acórdão recorrido que o Tribunal Geral, ao apreciar se se encontrava perante uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, apurou se os incumprimentos imputados ao Conselho tinham sido cometidos, não só de forma grave e manifesta, como exige a jurisprudência assente, mas de forma «flagrante e indesculpável», referindo-se a uma jurisprudência do Tribunal Geral que o Tribunal de Justiça, tanto quanto sei, nunca confirmou [23]. Ora, a aplicação de um critério reforçado em presença de medidas restritivas não encontra fundamento na jurisprudência recente do Tribunal de Justiça, como referi atrás. Por outro lado, se é certo que, como o Tribunal Geral recorda, «o objetivo mais amplo de promoção da paz e da segurança internacionais […] é suscetível de justificar consequências negativas, até mesmo consideráveis, que decorrem, para certos operadores económicos, das decisões de implementação dos atos adotados pela União com vista à realização deste objetivo fundamental» [24], estas consequências só são justificadas quando resultam de uma ação lícita da União [25]. Por conseguinte, tenho dúvidas de que se possam retirar quaisquer conclusões desta constatação quando há que decidir se nos encontramos ou não perante uma violação suficientemente caracterizada do direito da União.

25. Enquanto a jurisprudência clássica exige que se aprecie se o comportamento censurado constitui uma «violação manifesta e grave», o Tribunal Geral investigou, portanto, a existência de um incumprimento flagrante e indesculpável. Ora, a tomada em consideração dos elementos de informação de que o Conselho não dispunha no momento da adoção das medidas controvertidas é uma manifestação das consequências da mudança de paradigma oculta nesta alteração de aparência meramente semântica, uma vez que se afigura inserir-se efetivamente no âmbito da fiscalização da *desculpabilidade* do comportamento da instituição em causa. O sintoma do erro de direito que irá, como demonstrarei ao longo destas conclusões, distorcer e, portanto, viciar a análise do Tribunal Geral, reside, assim, na aceção adotada pelo Tribunal Geral do conceito de «violação suficientemente caracterizada».

26. Além disso, o fundamento jurídico da possibilidade de o Conselho invocar elementos de prova posteriores ao ato controvertido — e de justificar assim, *a posteriori*, o comportamento censurado — também não pode decorrer, como sustenta o Tribunal Geral no n.º 49 do acórdão recorrido, do facto de que «diferentemente do recurso de anulação, a ação de responsabilidade extracontratual pode ser intentada no prazo de cinco anos a contar da ocorrência do facto que dá origem ao dano». Ao afirmar que «a instituição cuja responsabilidade extracontratual é posta em causa pode, em princípio,

20 A saber, a existência de uma violação suficientemente caracterizada de uma regra de direito da União que confira direitos aos particulares, a existência de um dano e de um nexo de causalidade direto entre a referida violação e o dano: v. n.º 29 do acórdão recorrido. V. igualmente Acórdão de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.ºs 41 e 42).

21 V., nomeadamente, Acórdãos de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão (C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 40), de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comissão (C-282/05 P, EU:C:2007:226, n.º 47), e de 16 de julho de 2009, Comissão/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, n.º 160).

22 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

23 V. n.º 31 do acórdão recorrido. V. igualmente n.º 46 deste acórdão.

24 N.º 45 do acórdão recorrido.

25 V. Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 39).

invocar em sua defesa todos os elementos relevantes anteriores à propositura, no prazo referido, da ação de indemnização contra si, da mesma forma que a parte demandante pode demonstrar o alcance e a importância do seu dano através de elementos probatórios posteriores à ocorrência deste» [26], o Tribunal Geral cometeu um erro de direito e confundiu manifestamente os dois momentos diferentes em que se colocam os dois requisitos igualmente distintos da responsabilidade extracontratual da União. Com efeito, para determinar se se encontra perante uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, o juiz deve apreciar o comportamento adotado pela instituição no momento da adoção do ato controvertido — no caso em apreço, das decisões individuais que aplicaram à HTTS as medidas restritivas em 2010. O Tribunal de Justiça não disse outra coisa no seu Acórdão Safa Nicu Sepahan/Conselho [27] ao declarar 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 […] já resultava, *à data da adoção das disposições controvertidas*, de jurisprudência assente [28]. A violação suficientemente caracterizada deve ser entendida como um conceito fixado num momento específico, que é o do comportamento censurado. Aliás, ainda no contexto do processo C-45/15 P, o Conselho parecia partilhar desta conceção estática da violação suficientemente caracterizada, uma vez que sustentava então que «a jurisprudência segundo a qual lhe incumb[ia] prestar, em caso de contestação, as informações ou os elementos de prova que sustent[assem] os fundamentos da adoção das medidas restritivas […] não estava claramente estabelecida *no momento da adoção* da primeira das disposições controvertidas» [29]. Inversamente, o dano, necessariamente posterior [30] ao facto que lhe dá origem, é suscetível de evoluir — em princípio no sentido de um agravamento — com o tempo e constitui a componente dinâmica do tríptico da responsabilidade extracontratual da União. É, pois, perfeitamente lógico que a parte que considere ter sofrido um dano devido à ação de uma instituição deva poder invocar elementos ocorridos posteriormente ao facto que deu origem ao dano — a violação suficientemente caracterizada — para demonstrar a existência desse dano.

27. Como já indiquei, estou inteiramente disposto a admitir que a ação do Conselho está sujeita, em matéria de medidas restritivas, a condicionantes específicas e que estas devem ser devidamente tomadas em consideração ao apreciar se deve ser desencadeada a responsabilidade extracontratual da União. Contudo, não resulta dos autos que o Conselho se tenha deparado com tais dificuldades, no caso específico da inscrição da HTTS através das medidas controvertidas e, em qualquer caso, cabe ao Conselho esclarecer a complexidade da situação com que se deparou *no momento da adoção* das medidas restritivas para que o juiz da União possa, eventualmente, tomá-las em conta para determinar se o comportamento censurado constitui uma violação suficientemente caracterizada do direito da União [31].

28. Por conseguinte, a conclusão geral a que o Tribunal Geral chega no final do n.º 51 do acórdão recorrido, segundo a qual «conferir um caráter inoperante aos elementos apresentados pela instituição em questão no âmbito de uma ação de indemnização, quando a mesma […] procedeu […] à adoção da medida de congelamento de fundos em causa, equivaleria a entravar gravemente o exercício eficaz das competências que os Tratados atribuem, em matéria de PESC, às instituições da União, ao estabelecer, em apoio da execução de tal política, que estas podem adotar as medidas restritivas necessárias» parece-me, no mínimo, alarmista e não pode, em qualquer caso, eximir o Conselho da obrigação de invocar tal risco de modo pormenorizado.

26 N.º 49 do acórdão recorrido.

27 Acórdão de 30 de maio de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

28 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 40). O sublinhado é meu.

29 Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 34). O sublinhado é meu.

30 O dano pode também ser concomitante com o facto que lhe dá origem, ou imediatamente posterior mas não pode nunca, por definição, ser anterior.

31 V., por analogia, Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 41).

29. Resulta do que precede que, ao só considerar constitutivos de uma violação suficientemente caracterizada os incumprimentos flagrantes e indesculpáveis e ao examinar o comportamento censurado à luz das informações e elementos de prova invocados posteriormente às medidas controvertidas, o Tribunal Geral desvirtuou a fiscalização a que devia proceder e que o seu raciocínio está viciado por um erro de direito. Nestas circunstâncias, o primeiro fundamento deve, portanto, ser julgado procedente.

30. Gostaria ainda de acrescentar algumas reflexões.

31. Admitindo que o Conselho possa invocar essas informações e elementos de prova após a verificação do comportamento censurado, pergunto-me em que medida ao Tribunal Geral não devia também, sem duplicidade de critérios, ter tomado em conta, como a HTTS sustenta, os acontecimentos que a afetaram após o ano de 2010. Ora, quanto a este aspeto, observo que o Regulamento n.º 961/2010 foi anulado, no que lhe dizia respeito, pelo Tribunal Geral num Acórdão de 7 de dezembro de 2011, HTTS/Conselho, por violação do dever de fundamentação [32]. Uma vez que o Tribunal Geral não excluiu, porém, que, quanto ao mérito, a inscrição pudesse ser justificada, decidiu manter os efeitos do regulamento ilegal durante dois meses [33]. Em 23 de março de 2012, o Regulamento (UE) n.º 267/2012 [34] revogou o Regulamento n.º 961/2010, em que a HTTS tinha sido reinscrita através do Regulamento de Execução (UE) n.º 54/2012 [35], mas manteve a inscrição da HTTS com base nos mesmos fundamentos que os do Regulamento de Execução n.º 54/2012. O Tribunal Geral, no seu Acórdão de 12 de junho de 2013, HTTS/Conselho [36], anulou, com efeitos a partir de 22 de agosto de 2013, a manutenção desta inscrição, censurando a falta de elementos concretos à disposição do Conselho e o erro manifesto de apreciação desta instituição. Em 15 de novembro de 2013, o Conselho procedeu à reinscrição da HTTS ao adotar o Regulamento de Execução (UE) n.º 1154/2013 [37]. O Tribunal Geral anulou o regulamento de execução na parte em que dizia respeito à recorrente por falta de mérito da inscrição. Ao decidir do pedido do Conselho no sentido de serem mantidos os efeitos no tempo do ato anulado, o Tribunal Geral indeferiu este pedido, nomeadamente porque «a forma como o Conselho tratou os processos dos recorrentes no plano administrativo se caracteriza[va] por uma falta de diligência» [38]. O Tribunal Geral destacou que se tratava então do terceiro acórdão de anulação consecutivo relativo à HTTS [39]. Este último acórdão é de 18 de setembro de 2015 e a ação de indemnização intentada pela HTTS no Tribunal Geral é, por sua vez, de 25 de novembro de 2015, pelo que os três acórdãos de anulação proferidos pelo Tribunal Geral e a declaração final relativa à falta de diligência do Conselho poderiam igualmente ter constituído elementos que corroborassem a existência de um incumprimento manifesto e grave do Conselho a partir da inscrição inicial através das medidas controvertidas, se a lógica seguida pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido fosse aplicada também em benefício da recorrente.

32. Nestas condições, confesso que tenho alguma dificuldade em conciliar o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal Geral nos n.os 46 e seguintes do acórdão recorrido — em que o Tribunal Geral reconhece ao Conselho a possibilidade de invocar informações e elementos de prova que não tinha na sua posse à data do comportamento censurado para contestar a censura de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União — com o n.º 73 deste mesmo acórdão, em que o

32 T-562/10, EU:T:2011:716, n.º 39.

33 V. Acórdão de 7 de dezembro de 2011, HTTS/Conselho (T-562/10, EU:T:2011:716, n.os 41 a 43).

34 Regulamento 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).

35 Regulamento de Execução do Conselho, de 23 de janeiro de 2012, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 961/2010 (JO 2012 L 19, p. 1).

36 T-128/12 e T-182/12, não publicado, EU:T:2013:312.

37 Regulamento de Execução do Conselho, de 15 de novembro de 2013, que dá execução ao Regulamento (UE) n.º 267/2012. V. Acórdão de 18 de setembro de 2015, HTTS e Bateni/Conselho (T-45/14, não publicado, EU:T:2015:650, n.os 20 e segs.).

38 Acórdão de 18 de setembro de 2015, HTTS e Bateni/Conselho (T-45/14, não publicado, EU:T:2015:650, n.º 66).

39 Acórdão de 18 de setembro de 2015, HTTS e Bateni/Conselho (T-45/14, não publicado, EU:T:2015:650, n.º 66). Nessa data, as inscrições da IRISL, da HDSL e de SAPID tinham também sido anuladas: v. do Acórdão de 18 de setembro de 2015, HTTS e Bateni/Conselho (T-45/14, não publicado, EU:T:2015:650, n.º 18).

Tribunal Geral declarou que o comportamento do Conselho posterior a 23 de janeiro de 2012 era desprovido de relevância para determinar se o Conselho tinha violado de forma suficientemente caracterizada a proteção jurisdicional efetiva da recorrente, por o litígio não ter por objeto a reparação do dano alegadamente sofrido pela HTTS em consequência da sua reinscrição nas listas na sequência dos Acórdãos de 7 de dezembro de 2011, HTTS/Conselho [40], e de 12 de junho de 2013, HTTS/Conselho [41], mas apenas a reparação dos danos sofridos entre 26 de julho de 2010 e 23 de janeiro de 2012.

33. Por último, concordo com a afirmação do Tribunal Geral segundo a qual o recurso de anulação e a ação de indemnização constituem duas vias processuais autónomas e a eventual anulação de um ato não constitui prova suficiente de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União [42]. No caso concreto que se encontra agora submetido à apreciação do Tribunal de Justiça, questiono, todavia, se a autonomia pode ser levada ao ponto de reconsiderar, *a posteriori*, a declaração que conduziu à anulação. Por outras palavras, enquanto, no âmbito do processo T-562/10, o Tribunal Geral anulou uma das duas medidas controvertidas por violação do dever de fundamentação, o Conselho parece estar autorizado, no âmbito da ação de indemnização, a sanar *a posteriori* a ilegalidade inicial de uma forma que neutraliza, em última análise, os efeitos da anulação para fins de indemnização. Já não se trata simplesmente de verificar que a ilegalidade censurada no âmbito do recurso de anulação constitui uma violação suficientemente caracterizada do direito da União, mas de reconsiderar a própria declaração desta ilegalidade, que poderia, assim, «desaparecer» no âmbito da ação de indemnização. Ora, mais uma vez, na falta de dificuldades sérias invocadas pelo Conselho e de risco de colocar em causa a eficácia da PESC [43], questiono se, em matéria de medidas restritivas, enviar ao Conselho um sinal no sentido de que, quaisquer que sejam as condições do seu comportamento ilegal, poderá sempre justificar *ex post* os seus atos, não desequilibraria demasiado a balança a favor da instituição e em detrimento dos direitos dos particulares [44] e não seria suscetível de incentivar uma política de inscrições preventivas sem justificação real ou séria, uma vez que só um comportamento não apenas *grave* mas *gravíssimo* poderia implicar simultaneamente a anulação e a responsabilidade da União.

34. Passemos agora à análise dos outros fundamentos de recurso.

B. Quanto aos restantes fundamentos do recurso

35. Como tinha referido [45], a análise destes fundamentos será mais rápida, tanto mais que o seu tratamento se inscreve no prolongamento da análise do primeiro fundamento e do erro de direito que foi identificado.

40 T-562/10, EU:T:2011:716.

41 T-128/12 e T-182/12, não publicado, EU:T:2013:312.

42 V. n.º 48 do acórdão recorrido.

43 O próprio Tribunal Geral parece já não acreditar, no caso da HTTS, na existência de tais dificuldades ou riscos: v. n.ºs 63 e segs. do Acórdão de 18 de setembro de 2015, HTTS e Bateni/Conselho (T-45/14, não publicado, EU:T:2015:650).

44 Para ser exaustivo, recordo que, ao fiscalizar a legalidade de uma decisão da Comissão de natureza quase penal adotada num domínio em que o juiz da União exerce uma fiscalização plena e integral, o referido juiz pode, em nome do respeito dos direitos de defesa, acolher elementos que não eram do conhecimento da Comissão no momento da adoção da sua decisão. No entanto, esta possibilidade afigura-se muito limitada e aplica-se apenas em benefício das pessoas que pretendam defender-se contra a ação da instituição, e não o inverso. A título de exemplo, v. Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Galp Energía España e o./Comissão (C-603/13 P, EU:C:2016:38, n.º 72 e jurisprudência referida).

45 V. n.º 14 das presentes conclusões.

1. Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro de direito na medida em que o Tribunal Geral considerou que a apreciação do Conselho segundo a qual a HTTS devia ser considerada uma sociedade detida ou controlada pela IRISL não constituía, em qualquer caso, um erro grave e indesculpável ou um erro manifesto de apreciação

a) Resumo da argumentação das partes

36. As críticas da recorrente dirigem-se, em substância, contra os n.os 56 a 63 do acórdão recorrido. Segundo a recorrente, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 56, que a qualidade de sociedade «detida ou controlada por outra entidade», por força da qual tinha sido objeto das medidas controvertidas, devia ser apreciada independentemente de quaisquer considerações relativas aos laços de propriedade. A HTTS critica, seguidamente, o Tribunal Geral por ter considerado que os elementos de informação fornecidos *a posteriori* pelo Conselho se tinham revelado indícios suficientes para considerar verosímil que a recorrente estava «sob o controlo e/ou atuava por conta da IRISL». A HTTS critica ainda o Tribunal Geral por não ter tido em conta desenvolvimentos posteriores da sua jurisprudência, nomeadamente os relativos às inscrições da IRISL, apesar de, simultaneamente, se ter baseado nos elementos de informação fornecidos pelo Conselho posteriormente às medidas controvertidas para concluir pela inexistência de uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. Além disso, as medidas controvertidas não permitiam a inscrição de uma entidade que se limitou a agir por conta da IRISL.

37. O Conselho, por sua vez, considera que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente. A HTTS fez uma leitura errada do n.º 56 do acórdão recorrido, uma vez que o Tribunal Geral não declarou que os laços de propriedade não desempenhavam qualquer papel ao apreciar se estavam preenchidos os critérios materiais da inscrição. No que respeita à tomada em consideração pelo Tribunal Geral dos elementos de informação apresentados posteriormente às medidas controvertidas que o levaram a concluir que se podia plausivelmente considerar que a HTTS era controlada e/ou operava por conta da IRISL, o Conselho remete para a posição que desenvolveu no âmbito do primeiro fundamento. Por outro lado, decorre claramente das medidas controvertidas que o critério de inscrição era alternativo e visava efetivamente tanto o caso de uma entidade sob o controlo da IRISL como o de uma entidade que atuasse por conta da IRISL. O Conselho concorda com a análise do Tribunal Geral relativa aos diferentes elementos de informação e sustenta que o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito ao concluir pela inexistência de uma violação suficientemente caracterizada devido ao facto de ser provável, à luz de tais elementos, que a HTTS preenchia as condições exigidas pelas medidas controvertidas para ser objeto de uma inscrição.

38. A Comissão partilha, em substância, da posição do Tribunal Geral e considera inadmissível o argumento relativo a uma apreciação incorreta dos elementos factuais por parte do Tribunal Geral para concluir que se podia considerar que a recorrente preenchia o critério de inscrição das medidas controvertidas na medida em que a HTTS não alega nenhuma desvirtuação dos factos e em que a fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso é tradicionalmente limitada às questões de direito.

b) Análise

39. Antes de mais, a crítica relativa ao n.º 56 do acórdão recorrido deve ser julgada improcedente, dado que a recorrente procede, como sustenta o Conselho, a uma leitura errada do referido número. O Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar que uma sociedade podia ser qualificada como «sociedade detida ou controlada por outra entidade» quando esta se encontra numa situação em que pode influenciar as opções comerciais da sociedade em questão, mesmo não existindo qualquer laço jurídico de propriedade. Isto não significa que não é dada qualquer importância a um eventual laço de propriedade, mas simplesmente que a inexistência de qualquer laço de propriedade não é suficiente para considerar que o critério não está preenchido, tanto mais que o referido critério

estava claramente formulado de forma alternativa e visava uma situação de detenção ou uma situação de controlo. Resulta igualmente destas considerações que a alegação segundo a qual as medidas controvertidas não permitiam a inscrição de uma sociedade que apenas agia por conta da IRISL deve ser julgada improcedente, atendendo ao próprio teor do critério de inscrição nas medidas controvertidas. A interpretação que o Tribunal Geral fez do conteúdo dos critérios não enferma de erro de direito.

40. Quanto ao resto, resulta dos n.os 58 e seguintes do acórdão recorrido que o Tribunal Geral aplicou, no caso concreto que lhe foi submetido e nas condições por ele expostas nos n.os 42 a 53 desse acórdão, o critério destinado a determinar se subsistia uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. Ao verificar se a violação dos requisitos materiais de inscrição alegada podia constituir tal violação, o Tribunal Geral chegou à conclusão de que «as informações e os elementos de prova invocados pelo Conselho, no caso em apreço, constitu[íam] indícios relevantes, suficientemente precisos e concordantes, que permit[iam] considerar, no âmbito da ação de indemnização, que a circunstância de a HTTS estar "sob controlo e/ou atuar por conta da IRISL" se afigura[va], no mínimo, provável» [46]. Assim, embora o Conselho tenha reconhecido que não dispunha de elementos de informação ou de prova no momento da inscrição, em 2010, e não tenha, de resto, apresentado, nessa data, as razões específicas e concretas pelas quais a HTTS tinha sido inscrita [47], o facto de ter disposto deles posteriormente tornou as inscrições de 2010 *provavelmente* justificadas aos olhos do Tribunal Geral que, por conseguinte, excluiu a existência de uma violação suficientemente caracterizada [48].

41. Este raciocínio enferma do mesmo erro de direito que foi identificado no âmbito do primeiro fundamento, dado que constitui o seu prolongamento natural, tendo o Tribunal Geral posto em prática o que tinha tentado justificar previamente de um ponto de vista mais teórico. Não considero, portanto, como sustentam o Conselho e a Comissão, que se trate neste caso simplesmente de uma tentativa da HTTS de criticar a apreciação dos factos que, salvo no caso de uma desvirtuação que ela, de resto, não invocou, escapa à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um processo de recurso. Pelas mesmas razões que as expostas no quadro dos desenvolvimentos consagrados ao primeiro fundamento, há que concluir que o Tribunal Geral não se colocou no correto momento temporal, que é o do comportamento censurado. Por outras palavras, desenvolvendo uma metáfora médica, se identifiquei corretamente o sintoma no erro de direito contido nos n.os 42 e seguintes do acórdão recorrido, é manifesto que a doença se declarou nos n.os 58 e seguintes, pelo que é finalmente toda a análise relativa à identificação de uma violação suficientemente caracterizada, no caso em apreço, dos requisitos materiais de inscrição devido à insuficiência dos elementos de prova, que é infetada.

42. Partilho igualmente da perplexidade da recorrente perante a declaração do Tribunal Geral no n.º 63 do acórdão recorrido segundo a qual «*no momento da inscrição do nome da demandante* nas listas controvertidas […], as inscrições dos nomes da IRISL, da HDSL e da SAPID ainda não tinham sido anuladas» [49]. Para responder a esta alegação, o Tribunal Geral recusou-se a tomar em consideração os elementos invocados pela recorrente que se verificaram posteriormente às medidas controvertidas. Não se colocou, assim, manifestamente no mesmo momento em que se colocou para apreciar o comportamento do Conselho e os elementos que este invocava. Mais uma vez, permitiu ao Conselho o que negou à recorrente.

46 V. n.º 58 do acórdão recorrido.

47 Constato, com efeito, que os fundamentos indicados nas medidas controvertidas como justificação da inscrição mais não são do que uma repetição do próprio critério de inscrição.

48 Saliento que, no âmbito da fiscalização da legalidade dos motivos de uma medida restritiva, é jurisprudência constante que a fiscalização jurisdicional não pode ser limitada à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, mas deve dizer respeito à questão de saber se esses motivos são fundados ou se, pelo menos um deles, é considerado, por si só, suficiente para sustentar tal medida: v. Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Azarov/Conselho (C-530/17 P, EU:C:2018:1031, n.º 22 e jurisprudência referida).

49 O sublinhado é meu.

43. Daqui resulta, portanto, que o raciocínio do Tribunal Geral relativo à alegação de uma violação suficientemente caracterizada dos requisitos materiais de inscrição por o Conselho não ter demonstrado, com base em elementos de prova suficientes, que a HTTS estava sob o controlo da IRISL, enferma de um erro de direito. Por conseguinte, o segundo fundamento deve ser julgado procedente.

2. Quanto ao terceiro e ao quarto fundamento considerados conjuntamente

a) Resumo da argumentação das partes

44. No âmbito do terceiro e do quarto fundamento, que devem ser analisados conjuntamente, a HTTS sustenta, em substância, por um lado, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não considerar que a ilegalidade que tinha sido declarada relativamente ao Regulamento n.º 961/2010 tinha afetado a legalidade do Regulamento de Execução n.º 668/2010, pelo facto de a recorrente não ter interposto recurso de anulação deste último regulamento. A presunção de legalidade do Regulamento de Execução n.º 668/2010 assim declarada deveria, portanto, ser ilidida e não é possível, como o fez o Tribunal Geral nos n.ºs 89 e 90 do acórdão recorrido, justificar, com base em fundamentos posteriores, a violação do dever de fundamentação de que enferma o Regulamento n.º 668/2010 de Execução. Por outro lado, a HTTS sustenta que o n.º 88 do acórdão recorrido enferma de um erro de direito, dado que a insuficiência de fundamentação deve ser considerada suscetível de conferir direito a uma indemnização. A HTTS recorda o caráter essencial do dever de fundamentação e o nexo que apresenta com a proteção jurisdicional efetiva, conforme decorre do Acórdão do Tribunal Geral Safa Nicu Sepahan/Conselho [50]. O Tribunal Geral não podia limitar-se a afirmar que a insuficiência de fundamentação não era, em geral, suscetível de desencadear a responsabilidade da União, mas devia ter verificado, no caso concreto que lhe tinha sido submetido, se a violação do dever de fundamentação tinha implicado uma violação da proteção jurisdicional efetiva da recorrente suscetível de conferir direito a uma indemnização.

45. O Conselho pede, em substância que estes dois fundamentos sejam julgados improcedentes. Por um lado, foi com razão que o Tribunal Geral considerou que o alcance do Acórdão de 7 de dezembro de 2011, HTTS/Conselho [51] se limitava apenas ao Regulamento n.º 961/2010. O Tribunal Geral declarou também corretamente que competia à HTTS, no âmbito da ação, desenvolver uma argumentação autónoma para demonstrar que a violação da obrigação de fundamentação afetava igualmente o Regulamento de Execução n.º 668/2010, o que não fez. Por outro lado, sustenta que a exclusão da indemnização em caso de insuficiência de fundamentação se justifica pela função compensatória limitada do direito à reparação para preservar a capacidade de ação das instituições da União. O Tribunal Geral limitou-se, de resto, a recordar uma jurisprudência constante. A HTTS não demonstrou o nexo entre a violação do dever de fundamentação e a eventual violação da sua proteção jurisdicional efetiva que dela teria resultado nem de que modo teria sido impedida de exercer os seus direitos de defesa. A passagem do Acórdão do Tribunal Geral Safa Nicu Sepahan/Conselho [52] em que a recorrente se baseia não diz respeito, de resto, a esta problemática, mas à fiscalização do mérito das medidas restritivas então em causa. Em qualquer caso, era suficiente que a recorrente pudesse tomar conhecimento dos fundamentos no âmbito da ação de indemnização.

46. A Comissão partilha, em substância, da posição do Conselho.

50 Acórdão de 25 de novembro de 2014 (T-384/11, EU:T:2014:986).

51 T-562/10, EU:T:2011:716.

52 Acórdão de 25 de novembro de 2014 (T-384/11, EU:T:2014:986, n.ºs 68 e 69).

b) Análise

47. O terceiro e o quarto fundamento visam a parte do acórdão recorrido consagrada ao exame da violação do dever de fundamentação das inscrições controvertidas como constitutiva de uma violação suficientemente caracterizada, invocando a HTTS, essencialmente, para demonstrar a sua posição, o acórdão pelo qual o Tribunal Geral anulou, por falta de fundamentação, o Regulamento n.º 961/2010 na parte em que dizia respeito à recorrente. Os desenvolvimentos no âmbito desse exame revelam, aliás, que a argumentação da recorrente incidia igualmente sobre a temática da proteção jurisdicional efetiva [53].

48. No que respeita à alegação relativa à presunção da legalidade do Regulamento de Execução n.º 668/2010, pelo facto de a HTTS não ter interposto recurso de anulação do mesmo, foi, efetivamente, com razão que o Tribunal Geral declarou que do acórdão pelo qual anulou apenas o Regulamento n.º 961/2010 não se podia retirar nenhuma conclusão quanto à ilegalidade do Regulamento de Execução n.º 668/2010 e que incumbia à HTTS demonstrar as razões pelas quais, na sua opinião, a sua inscrição no Regulamento de Execução n.º 668/2010 era suscetível de ser qualificada como uma violação suficientemente caracterizada do dever de fundamentação que incumbia ao Conselho. Esta alegação deve, portanto, ser julgada improcedente.

49. Em seguida, há que observar que o n.º 89 do acórdão recorrido, segundo o qual «no âmbito da presente ação de indemnização, a *legalidade* da medida restritiva em causa deve, em qualquer caso, ser apreciada à luz também dos fundamentos que o Conselho invocou posteriormente na sua Decisão 2012/35/PESC [54]» [55] constitui uma nova manifestação do erro de direito que o Tribunal Geral cometeu quanto às premissas da sua análise. O rigor terminológico que deve presidir à boa compreensão dos conceitos e à distinção entre os recursos leva-me a salientar que está aqui em causa o Regulamento n.º 961/2010 e que a questão da sua legalidade foi definitivamente decidida num acórdão do Tribunal Geral que decretou a sua anulação no que dizia respeito à HTTS. Ora, este n.º 89 alimenta manifestamente a confusão e sugere que a ilegalidade declarada no âmbito de um recurso de anulação pode ser novamente debatida no âmbito da ação de indemnização. Espero ter demonstrado suficientemente que tal não pode acontecer. Em qualquer caso, afigura-se com igual clareza que, ao apreciar se a violação do dever de fundamentação do Conselho no momento da inscrição da recorrente através do Regulamento n.º 961/2010 constituía uma violação suficientemente caracterizada, o Tribunal Geral, como a HHTS corretamente salientou, voltou a tomar em consideração os elementos de fundamentação posteriores a 2010 [56], viciando, assim, o seu raciocínio. Uma vez que esta alegação é fundada, o terceiro fundamento deve ser julgado procedente.

50. Quanto à questão da exclusão sistemática da responsabilidade da União em caso de insuficiência de fundamentação de um ato, resulta do acórdão recorrido que o próprio Tribunal Geral considerou que a argumentação desenvolvida pela HTTS quanto à violação do dever de fundamentação podia alargar-se à invocação do princípio da proteção jurisdicional efetiva [57]. Admitindo que a jurisprudência invocada no n.º 88 do acórdão recorrido, segundo a qual «a fundamentação insuficiente de um ato não é suscetível de desencadear a responsabilidade [extracontratual] da União», é aplicável nos mesmos termos perante medidas restritivas [58], o Tribunal Geral não parece, em qualquer caso, ter-se limitado a

53 V. n.ºs 74 a 78 do acórdão recorrido.

54 Decisão de 23 de janeiro de 2012, que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO 2012, L 19, p. 22).

55 Acórdão de 13 de dezembro de 2017, HTTS/Conselho (T-692/15, EU:T:2017:890). O sublinhado é meu.

56 V. n.º 90 do acórdão recorrido.

57 V. n.º 78 do acórdão recorrido.

58 A questão pode colocar-se, com efeito, atendendo à sua natureza individual e às consequências significativas que podem ter nos direitos e liberdades das pessoas e das entidades visadas [v., nomeadamente, Acórdão de 30 de maio de 2017, Safa Nicu Sepahan/Conselho (C-45/15 P, EU:C:2017:402, n.º 40)]. Não me parece que a questão de saber se a jurisprudência desenvolvida relativamente ao dever de fundamentação dos atos regulamentares é imediatamente transponível para as medidas restritivas, que não é diretamente suscitada no âmbito do presente recurso, tenha sido decidida pelo Tribunal de Justiça, dado que o único acórdão disponível é o Acórdão de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho (T-47/03, não publicado, EU:T:2007:207, n.º 238).

esta constatação para julgar o fundamento improcedente, mas levou mais longe a sua análise, como demonstra a utilização no n.º 89 da expressão «[a]ssim», para ir verificar, utilizando uma metodologia em meu entender errada, se os fundamentos apresentados em 2012 poderiam esclarecer não só a recorrente mas também o Tribunal Geral quanto às razões da inscrição de HTTS e quanto às causas que se encontravam na origem dos danos alegadamente sofridos. Deste modo, embora após uma análise mínima, o Tribunal Geral considerou efetivamente a possibilidade — *quod non* — de a violação da obrigação de fundamentação ter sido de tal intensidade que teria lesado, de forma caracterizada, a proteção jurisdicional efetiva da HTTS. Em consequência, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

C. Conclusão da análise

51. Atendendo ao erro de direito que vicia o raciocínio do Tribunal Geral e que produziu efeitos em toda a análise da existência de uma violação suficientemente caracterizada, sugiro ao Tribunal de Justiça que julgue procedentes o primeiro, o segundo e o terceiro fundamento do recurso. Por outro lado, não me parece que o processo esteja em condições de ser julgado, por três razões.

52. Em primeiro lugar, como acabei de demonstrar, o Tribunal Geral não aplicou o critério adequado ao determinar se subsistia uma violação suficientemente caracterizada do direito da União. Sem prejuízo do resultado a que conduzirá uma análise da violação suficientemente caracterizada com base num critério correto, a aplicação do referido critério necessitará da apreciação de elementos factuais relativos à situação que existia em 2010 que não me parecem constar dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça.

53. Em seguida, admitindo que a aplicação desse critério conduza à conclusão de que está preenchido o primeiro requisito relativo à existência da responsabilidade extracontratual da União, há ainda que determinar se os outros dois o estão também. Ora, como já recordei [59], uma vez que o Tribunal Geral terminou a sua análise ao concluir pela inexistência de uma violação suficientemente caracterizada, não se pronunciou sobre os outros requisitos. Por outro lado, os autos submetidos ao Tribunal de Justiça não lhe permitem decidir ele próprio estas questões.

54. Por último, admitindo agora que estejam preenchidos todos os requisitos para desencadear a responsabilidade extracontratual da União, resta ainda fixar o montante da reparação do(s) dano(s) e/ou que tomar posição quanto ao argumento suscitado pelo Conselho relativo à prescrição da ação de indemnização, argumento que não foi abordado pelo Tribunal Geral e não pôde, por conseguinte, ser debatido entre as partes durante o processo de recurso.

55. Por todas estas razões, e sem prejuízo da solução a que o Tribunal Geral chegará após uma análise, livre de qualquer erro de direito, do primeiro dos requisitos necessários para desencadear a responsabilidade extracontratual da União, proponho ao Tribunal de Justiça que remeta o processo ao Tribunal Geral nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça.

V. Quanto às despesas

56. Uma vez que, segundo a minha análise, o processo deve ser remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas, nos termos do artigo 137.º do Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso por força do artigo 184.º, n.º 1, do referido regulamento.

59 V. n.º 9 das presentes conclusões.

VI. Conclusão

57. Atendendo às considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare:

1) É anulado o Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 13 de dezembro de 2017, HTTS/Conselho (T-692/15, EU:T:2017:890).

2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.