Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

29 de janeiro de 2013 *

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

No processo T-496/10,

Bank Mellat, com sede em Teerão (Irão), representado inicialmente por S. Gadhia, S. Ashley, solicitors, D. Anderson, QC, e R. Blakeley, barrister, e em seguida por R. Blakeley, S. Zaiwalla, solicitor, e M. Brindle, QC,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e A. Vitro, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por S. Boelaert e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39), do 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 (JO L 195, p. 25), da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81), 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 n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1), da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 319, p. 71), do Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO L 319, p. 11), e do Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento n.º 961/2010 (JO L 88, p. 1), na parte em que estes atos dizem respeito ao recorrente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

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

* Língua do processo: inglês.

secretário: J. Weychert, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 23 de maio de 2012,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O recorrente, Bank Mellat, é um banco comercial iraniano.

2 O presente processo insere-se no âmbito das medidas restritivas instauradas com vista a pressionar a República Islâmica do Irão para pôr termo às atividades nucleares que apresentam um risco de proliferação e de desenvolvimento de sistemas de lançamento de armas nucleares (a seguir «proliferação nuclear»).

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

4 Por consequência, o nome do recorrente foi incluído na lista do Anexo V do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 103, p. 1), pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, do 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento n.º 423/2007 (JO L 195, p. 25). Esta inclusão teve como consequência o congelamento dos fundos e dos recursos económicos do recorrente.

5 Na Decisão 2010/413, o Conselho da União Europeia baseou-se nos seguintes fundamentos:

«O Mellat Bank é propriedade do Estado iraniano. O Mellat Bank continua a seguir um padrão de conduta que apoia e facilita os programas nuclear e de mísseis balísticos do Irão. Continuou a prestar serviços bancários a entidades constantes das listas da ONU e da UE ou que atuam em nome ou sob a orientação destas, são sua propriedade ou por elas controladas. É o banco matriz do First East Export Bank, designado na Resolução 1929 do [Conselho de Segurança das Nações Unidas].»

6 Os fundamentos do Regulamento de execução n.º 668/2010 são os mesmos da Decisão 2010/413.

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

8 Por cartas de 16 e 24 de agosto e de 2 e 9 de setembro de 2010, o recorrente pediu ao Conselho para lhe comunicar os elementos que fundamentaram as medidas restritivas a seu respeito.

9 Em resposta aos pedidos de acesso ao processo do recorrente, o Conselho enviou-lhe, por ofício de 13 de setembro de 2010, cópias de duas propostas de adoção de medidas restritivas apresentadas por Estados-Membros. Fixou ao recorrente um prazo que terminava em 25 de setembro de 2010 para apresentar as suas observações quanto à adoção das medidas restritivas a seu respeito.

10 Por carta de 24 de setembro de 2010, o recorrente pediu ao Conselho para proceder a uma reapreciação da decisão que o incluía na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na lista do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007.

11 A inclusão do nome do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 foi mantida pela Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81). Os respetivos fundamentos são os seguintes:

«O Mellat Bank continua a seguir um padrão de conduta que apoia e facilita os programas nuclear e de mísseis balísticos do Irão. Continuou a prestar serviços bancários a entidades constantes das listas da ONU e da UE ou que atuam em nome ou sob a orientação destas, são sua propriedade ou por elas controladas. É o banco matriz do First East Export Bank, designado na Resolução 1929 do [Conselho de Segurança das Nações Unidas].»

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

13 Os fundamentos do Regulamento n.º 961/2010 são os mesmos da Decisão 2010/644.

14 Por ofício de 28 de outubro de 2010, o Conselho respondeu à carta do recorrente de 24 de setembro de 2010 indicando que, após nova apreciação, indeferiu o seu pedido de o seu nome ser suprimido da lista do anexo II da Decisão 2010/413 e da lista do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010. A este respeito, especificou que entendia não existirem garantias suficientes de que o recorrente não fornecesse futuramente serviços bancários a pessoas e entidades envolvidas na proliferação nuclear.

15 Em anexo à tréplica, o Conselho enviou ao recorrente cópia de uma terceira proposta de adoção das medidas restritivas apresentadas por um Estado-Membro.

16 A inclusão do nome do recorrente no anexo II da Decisão 2010/413 e no Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 não foi afetada pela entrada em vigor da Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 319, p. 71), e do Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010 (JO L 319, p. 11).

17 Tendo o Regulamento n.º 961/2010 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 88, p. 1), o nome do recorrente foi incluído pelo Conselho no Anexo IX deste último regulamento. Os fundamentos acolhidos são os mesmos que figuram na Decisão 2010/644. Por conseguinte, os fundos e os recursos económicos do recorrente estão congelados por força do artigo 23.º, n.º 2, do referido regulamento.

Tramitação do processo e pedidos das partes

18 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de outubro de 2010, o recorrente interpôs o presente recurso.

19 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de novembro de 2010, o recorrente adaptou os seus pedidos na sequência da adoção da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010.

20 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de janeiro de 2011, a Comissão Europeia pediu para intervir no presente processo em apoio do Conselho. Por despacho de 8 de março de 2011, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral admitiu essa intervenção.

21 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de fevereiro de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos na sequência da adoção da Decisão 2011/783 e do Regulamento de execução n.º 1245/2011.

22 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, convidou as partes a apresentarem determinados documentos e colocou-lhes questões por escrito. As partes deram cumprimento a estes pedidos.

23 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 16 de abril de 2012, o recorrente adaptou os seus pedidos na sequência da adoção do Regulamento n.º 267/2012.

24 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de maio de 2012, a Provincial Investment Companies Association, a Saba Tamin Investment, o Common Investment Fund, o Shirin Asal Food Industrial Group, o Sorbon Industrial Production Group e a Individual Stock Association pediram para intervir no presente processo em apoio do recorrente. Por despacho de 16 de maio de 2012, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral indeferiu esse pedido em razão da sua intempestividade.

25 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 23 de maio de 2012.

26 O recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o n.º 4 do quadro B do anexo II da Decisão 2010/413, o n.º 2 do quadro B do anexo do Regulamento de execução n.º 668/2010, o n.º 4 do quadro B, sob o título I, do anexo da Decisão 2010/644, o n.º 4 do quadro B do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010, a Decisão 2011/783, o Regulamento de execução n.º 1245/2011 e o n.º 4 do quadro B, sob o título I, do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012, na parte em que estes atos lhe dizem respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

27 O Conselho e a Comissão concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

Questão de direito

28 O recorrente invoca três fundamentos. O primeiro fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação, dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O segundo fundamento é relativo a um erro manifesto de apreciação no caso da adoção de medidas restritivas a seu respeito. O terceiro fundamento é relativo à violação do seu direito de propriedade e à violação do princípio da proporcionalidade.

29 O Conselho e a Comissão contestam a procedência dos fundamentos aduzidos pelo recorrente. Além disso, sustentam, a título preliminar, que enquanto emanação do Estado iraniano, o recorrente não pode invocar proteções e garantias ligadas aos direitos fundamentais.

30 Antes de analisar os diferentes fundamentos e argumentos aduzidos pelas partes, há que examinar a admissibilidade da adaptação dos pedidos feita pelo recorrente.

Quanto à adaptação dos pedidos do recorrente

31 Como decorre dos n.os 11, 12 e 17 *supra*, após a interposição do recurso, a lista do anexo II da Decisão 2010/413 foi substituída por uma nova lista, adotada na Decisão 2010/644, e o Regulamento n.º 423/2007, conforme alterado pelo Regulamento de execução n.º 668/2010, foi revogado e substituído pelo Regulamento n.º 961/2010, por sua vez, substituído e revogado pelo Regulamento n.º 267/2012. Além disso, nos considerandos da Decisão 2011/783 e do Regulamento de execução n.º 1245/2011, o Conselho referiu expressamente ter procedido a uma reapreciação exaustiva da lista do anexo II da Decisão 2010/413 e do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 e concluído que as pessoas, entidades e organismos cujos nomes aí figuravam, entre os quais o nome do recorrente, deviam continuar sujeitas às medidas restritivas. O recorrente adaptou os seus pedidos iniciais para que o seu pedido de anulação vise, além da Decisão 2010/413 e do Regulamento de execução n.º 668/2010, a Decisão 2010/644, o Regulamento n.º 961/2010, a Decisão 2011/783, o Regulamento de execução n.º 1245/2011 e o Regulamento n.º 267/2012 (a seguir, globalmente considerados, «atos impugnados»). O Conselho e a Comissão não suscitaram objeções quanto a esta adaptação.

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

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

34 Assim, no caso em apreço, deve considerar-se que o recorrente pode pedir a anulação da Decisão 2010/644, do Regulamento n.º 961/2010, da Decisão 2011/783, do Regulamento de execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012, na parte em que estes atos lhe dizem respeito (v., neste sentido e por analogia, acórdão People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho, referido no n.º 32 *supra*, n.º 47).

Quanto à possibilidade de o recorrente invocar a proteção e as garantias ligadas aos direitos fundamentais

35 O Conselho e a Comissão alegam que, à luz do direito da União, as pessoas coletivas que constituem emanações de Estados terceiros não podem invocar proteções e garantias ligadas aos direitos fundamentais. Em seu entender, na medida em que o recorrente é uma emanação do Estado iraniano, cumpre aplicar-lhe esta regra.

36 A este propósito, importa observar, em primeiro lugar, que nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2010, C 83, p. 389) nem o direito primário da União preveem disposições que excluem as pessoas coletivas que são emanação de Estados de poderem beneficiar da proteção dos direitos fundamentais. Pelo contrário, as disposições da referida Carta que são pertinentes relativamente aos fundamentos suscitados pelo recorrente, designadamente nos seus artigos 17.°, 41.° e 47.°, garantem os direitos de «[t]oda(s) a(s) pessoa(s)», fórmula que incluí pessoas coletivas como o recorrente.

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

38 Ora, por um lado, o artigo 34.º da CEDH é uma disposição processual que não é aplicável aos processos perante o juiz da União. Por outro, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o objetivo desta disposição é evitar que um Estado parte na CEDH seja ao mesmo tempo demandante e demandado no referido Tribunal (v., neste sentido, TEDH, acórdão Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquia de 13 de dezembro de 2007, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Este raciocínio não é aplicável no caso em apreço.

39 O Conselho e a Comissão alegam também que a disposição invocada se justifica pelo facto de um Estado ser garante do respeito dos direitos fundamentais no seu território, mas não pode beneficiar destes.

40 Todavia, admitindo que esta justificação se aplique numa situação interna, é irrelevante a circunstância de um Estado garantir o respeito dos direitos fundamentais no seu território no caso de alargamento de direitos de que podem beneficiar pessoas coletivas que são emanações desse mesmo Estado no território de Estados terceiros.

41 Em face do exposto, há que considerar que o direito da União não contém qualquer disposição que impeça as pessoas coletivas que são emanações de Estados terceiros de invocar a seu favor a proteção e as garantias relativas aos direitos fundamentais. Estes mesmos direitos podem assim ser invocados pelas referidas pessoas perante o juiz da União desde que sejam compatíveis com a sua qualidade de pessoa coletiva.

42 De resto e de qualquer modo, o Conselho e a Comissão não apresentaram elementos que demonstrem que o recorrente era efetivamente uma emanação do Estado iraniano, ou seja, uma entidade que participava no exercício do poder público ou que geria um serviço público sob o controlo das autoridades (v., neste sentido, TEDH, acórdão Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquia, referido no n.º 38 *supra*, § 79).

43 A este propósito, antes de mais, o Conselho sustenta que o recorrente gere um serviço público sob o controlo das autoridades iranianas na medida em que presta serviços financeiros que são necessários para o funcionamento da economia iraniana. Ora, o Conselho não contesta as alegações do recorrente de que os referidos serviços representam atividades comerciais exercidas num setor concorrencial e sujeitas ao direito comum. Nestas circunstâncias, o facto de as ditas atividades serem necessárias para o funcionamento da economia de um Estado não lhe confere, só por si, a qualidade de serviço público.

44 Em seguida, a Comissão sustenta que a circunstância de o recorrente estar envolvido na proliferação nuclear demonstra a sua participação no exercício do poder público. Ora, ao agir assim, a Comissão toma como premissa factual uma circunstância cuja realidade é contestada pelo recorrente e que está no centro da discussão no Tribunal Geral. Acresce que, o alegado envolvimento do recorrente na

proliferação nuclear, como exposto nos atos impugnados, não cabe no exercício dos poderes estatais, mas em transações comerciais efetuadas com entidades que participam na proliferação nuclear. Assim, esta alegação não justifica que o recorrente seja qualificado de emanação do Estado iraniano.

45 Por último, a Comissão considera que o recorrente é uma emanação do Estado iraniano devido à participação deste último no seu capital. Ora, para além do facto de, segundo as indicações dadas pelo recorrente e não contestadas pelo Conselho e pela Comissão, a participação em causa ser minoritária, não implica, por si só, que o recorrente participa no exercício do poder público ou gere um serviço público.

46 Em face do exposto, há que concluir que o recorrente pode invocar a seu favor a proteção e as garantias ligadas aos direitos fundamentais.

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

47 No seu primeiro fundamento, o recorrente sustenta que o Conselho violou o dever de fundamentação, os seus direitos de defesa e o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva na medida em que, por um lado, não lhe comunicou suficientes informações que lhe permitissem formular observações úteis relativamente à adoção de medidas restritivas a seu respeito e que lhe assegurassem um processo equitativo e, por outro, quer o exame prévio à adoção das medidas restritivas a seu respeito quer o exame periódico dessas medidas estão viciados de vários erros.

48 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência dos argumentos do recorrente. Sustenta, em especial, que o recorrente não pode invocar o princípio do respeito dos direitos de defesa.

49 Importa recordar, em primeiro lugar, que o dever de fundamentar um ato lesivo, como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e, mais precisamente no caso concreto, no artigo 24.º, n.º 3, da Decisão 2010/413, no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, no artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 46.º, n.º 3, do Regulamento n.º 267/2012, tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente que lhe permita saber se o ato é fundado ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita impugnar a sua validade perante o juiz da União e, por outro, permitir a este exercer a sua fiscalização sobre a legalidade desse ato. O dever de fundamentação assim instituído constitui um princípio essencial do direito da União que apenas admite exceções com base em considerações imperativas. Assim, a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que o ato que lhe é lesivo, não podendo a sua falta ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do ato no decurso do processo perante o juiz da União (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., p. II-3967, n.º 80 e jurisprudência aí referida).

50 Assim, salvo considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais que se oponham à comunicação de determinados elementos, o Conselho é obrigado a comunicar à entidade visada pelas medidas restritivas as razões específicas e concretas pelas quais considera que elas deviam ser adotadas. Assim, o Conselho deve mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação legal das medidas em causa e as considerações que o levaram a tomá-las (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 49 *supra*, n.º 81 e jurisprudência aí referida).

51 Por outro lado, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta ou individualmente afetadas pelo ato podem ter

em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 49 *supra*, n.º 82 e jurisprudência aí referida).

52 Em segundo lugar, segundo jurisprudência assente, o respeito dos direitos de defesa, designadamente o direito de audiência, em qualquer processo instaurado contra uma entidade e suscetível de culminar na adoção de um ato lesivo dos seus interesses, constitui um princípio fundamental do direito da União e deve ser garantido mesmo na falta de regulamentação relativa ao processo em causa (acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 49 *supra*, n.º 91).

53 O princípio do respeito dos direitos de defesa exige, por um lado, que sejam comunicados à entidade interessada os factos imputados para fundamentar o ato lesivo. Por outro lado, deve ser dado ao interessado a possibilidade de fazer valer utilmente o seu ponto de vista a propósito desses elementos (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, T-228/02, Colet., p. II-4665, n.º 93).

54 Assim, tratando-se de um primeiro ato pelo qual os fundos de uma entidade são congelados, a menos que considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais a tal se oponham, a comunicação dos elementos de acusação deve ter lugar ao mesmo tempo que a adoção do ato em causa, ou, logo que possível, após a referida adoção. A pedido da entidade em questão, esta tem igualmente o direito de fazer valer o seu ponto de vista a propósito desses elementos uma vez o ato adotado. Com as mesmas ressalvas, qualquer decisão subsequente de congelamento de fundos deve, em princípio, ser precedida de uma comunicação dos novos elementos de acusação e de uma nova possibilidade de a entidade em causa fazer valer o seu ponto de vista (v., por analogia, acórdão Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho, referido no n.º 53 *supra*, n.º 137).

55 Cabe, além disso, realçar que, quando foram comunicadas informações suficientemente precisas que permitem ao interessado dar a conhecer, em tempo útil, a sua posição sobre as acusações feitas pelo Conselho, o princípio do respeito dos direitos de defesa não implica a obrigação de este último facultar espontaneamente o acesso a todos os documentos constantes do seu processo. Só a pedido do interessado é que o Conselho está obrigado a dar acesso a todos os documentos administrativos não confidenciais referentes à medida em causa (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 49 *supra*, n.º 97 e jurisprudência aí referida).

56 Em terceiro lugar, o princípio da tutela jurisdicional efetiva constitui um princípio geral do direito da União, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da CEDH e pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A eficácia da fiscalização jurisdicional implica a obrigação de a autoridade da União em causa comunicar as razões de uma medida restritiva à entidade interessada, na medida do possível, no momento em que a referida medida é adotada ou, pelo menos, tão rapidamente quanto possível depois de ter sido adotada, a fim de permitir à referida entidade o exercício, dentro do prazo, do direito de recurso que lhes assiste. Com efeito, a observância dessa obrigação de comunicar as referidas razões é necessária tanto para permitir aos destinatários das medidas restritivas defenderem os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidirem com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz da União como para dar a este todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade do ato em causa que lhe incumbe (v., neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.ºs 335 a 337 e jurisprudência aí referida).

57 À luz desta jurisprudência, o Tribunal Geral considera que devem ser examinados os argumentos apresentados pelas partes no primeiro fundamento de acordo com as cinco etapas a seguir descritas. Em primeiro lugar, há que examinar o argumento liminar do Conselho e da Comissão segundo o qual o recorrente não pode invocar o princípio do respeito pelos direitos de defesa. Em segundo lugar, devem ser examinados os argumentos relativos, por um lado, ao dever de fundamentação e, por outro, à alegada violação do direito de defesa do recorrente no que respeita à comunicação inicial dos elementos de acusação. Em terceiro lugar, há que examinar a argumentação relacionada com a alegada violação dos direitos de defesa relativamente ao acesso ao processo do Conselho. Em quarto lugar, o Tribunal Geral examinará os argumentos relacionados, por um lado, com a alegada violação dos direitos de defesa do recorrente no que respeita à possibilidade de fazer valer o seu ponto de vista e, por outro, a alegada violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Em quinto lugar, serão abordados os argumentos relativos aos alegados erros que viciam o exame e reexame feitos pelo Conselho.

Quanto à possibilidade de o recorrente invocar o princípio do respeito dos direitos de defesa

58 O Conselho e a Comissão contestam a aplicabilidade do princípio do respeito dos direitos de defesa ao caso em apreço. Referindo-se ao acórdão do Tribunal Geral de 19 de maio de 2010, Tay Za/Conselho (T-181/08, Colet., p. II-1965, n.os 121 a 123), alegam que o recorrente não foi visado pelas medidas restritivas devido à sua atividade própria, mas pelo facto de pertencer à categoria geral de pessoas e de entidades que davam apoio à proliferação nuclear. Consequentemente, o processo de aprovação de medidas restritivas não foi iniciado contra o recorrente na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 52 e não pode, por conseguinte, invocar os direitos de defesa ou pode apenas fazê-lo limitadamente.

59 Esta argumentação não pode ser acolhida.

60 Com efeito, por um lado, o acórdão Tay Za/Conselho, referido no n.º 58 *supra*, foi anulado em sede de recurso, na íntegra, pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de março de 2012, Tay Za/Conselho (C-376/10 P). Por conseguinte, as considerações feitas no referido acórdão já não integram a ordem jurídica da União e não podem, portanto, ser validamente invocadas pelo Conselho e pela Comissão.

61 Por outro lado, o artigo 24.º, n.os 3 e 4, da Decisão 2010/413, o artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 36.º, n.os 3 e 4, do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 46.º, n.os 3 e 4, do Regulamento n.º 267/2012 preveem disposições que garantem os direitos de defesa das entidades objeto de medidas restritivas aprovadas em virtude destes diplomas. O respeito destes direitos é objeto de fiscalização pelo juiz da União (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 49 *supra*, n.º 37).

62 Nestas circunstâncias, há que concluir que o princípio do respeito dos direitos de defesa, como acima recordado nos n.os 52 a 55, pode ser invocado pelo recorrente no caso em apreço.

Quanto ao dever de fundamentação e quanto à comunicação inicial dos elementos de acusação

63 Cumpre realçar, desde já, que, para apreciar o respeito do dever de fundamentação e do dever de comunicar à entidade interessada os elementos de acusação que lhe são imputados, há que tomar em consideração, além dos fundamentos que constam dos atos impugnados, as três propostas de adoção de medidas restritivas comunicadas pelo Conselho ao recorrente.

64 Com efeito, por um lado, resulta das referidas propostas, como comunicadas ao recorrente, que as mesmas foram submetidas às delegações dos Estados-Membros no contexto da adoção de medidas restritivas que visavam o recorrente e que constituíam, por isso, elementos que serviam de fundamento a essas mesmas medidas.

65 Por outro lado, é verdade que a terceira proposta foi comunicada ao recorrente quer após a interposição do recurso quer após a adaptação dos pedidos na sequência da adoção da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010. Por conseguinte, não pode validamente completar a fundamentação da Decisão 2010/413, do Regulamento de execução n.º 668/2010, da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010. Pode, contudo, ser tomada em consideração no âmbito da apreciação da legalidade dos atos posteriores, ou seja, da Decisão 2011/783, do Regulamento de execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012.

66 Os atos impugnados mencionam os quatro fundamentos seguintes respeitantes ao recorrente:

— de acordo com a Decisão 2010/413 e o Regulamento de execução n.º 668/2010, o recorrente é um banco de Estado (a seguir «primeiro fundamento»);

— o recorrente tem um comportamento que apoia e facilita os programas nucleares e de mísseis balísticos do Irão (a seguir «segundo fundamento»);

— o recorrente presta serviços bancários a entidades que constam das listas das Nações Unidas e da UE, a entidades que atuam por conta ou sob instruções destas ou a entidades por estas detidas ou controladas (a seguir «terceiro fundamento»);

— o recorrente é uma sociedade-mãe do First East Export (a seguir «FEE»), designado na Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «quarto fundamento»).

67 A primeira das duas propostas de adoção das medidas restritivas comunicadas em 13 de setembro de 2010 confirma, em parte, o segundo fundamento que consta dos atos impugnados. Acrescenta os fundamentos seguintes:

— o recorrente presta serviços bancários à Organização Iraniana de Energia Atómica (a seguir «AEOI») e à Novin Energy Company (a seguir «Novin»), que são objeto das medidas restritivas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «quinto fundamento»);

— o recorrente gere contas de altos responsáveis da Organização das Indústrias Aeroespaciais e de um responsável de compras iraniano (a seguir «sexto fundamento»).

68 A segunda proposta comunicada em 13 de setembro de 2010 confirma, no essencial, a fundamentação dos atos impugnados. Acrescenta um único fundamento, de acordo com o qual o recorrente teria facilitado o movimento de milhões de dólares para o programa nuclear iraniano pelo menos desde 2003 (a seguir «sétimo fundamento»).

69 A terceira proposta de adoção das medidas restritivas, em anexo à tréplica, não contém elementos suplementares relativamente aos atos impugnados e às duas propostas comunicadas em 13 de setembro de 2010.

70 O recorrente sustenta que esta fundamentação não especifica suficientemente as razões da adoção das medidas restritivas a seu respeito. Entende que esta insuficiência implica, por outro lado, uma violação dos seus direitos de defesa.

71 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência dos argumentos do recorrente.

72 O primeiro fundamento é suficientemente preciso uma vez que permite ao recorrente compreender que o Conselho o censura pelo facto de o Estado iraniano ser seu acionista.

73 Em contrapartida, o segundo e terceiro fundamentos são excessivamente vagos uma vez que não especificam o comportamento censurado ao recorrente nem as outras entidades em causa.

74 O quarto fundamento é exposto de forma suficientemente clara, uma vez que permite ao recorrente compreender que o Conselho lhe imputa o controlo que exerce sobre o FEE.

75 O mesmo acontece no que se refere ao quinto fundamento, que identifica as entidades às quais foram alegadamente prestados os serviços financeiros em causa.

76 Por último, o sexto e sétimo fundamentos não são suficientemente precisos, uma vez que o sexto fundamento não identifica as pessoas em causa e o sétimo fundamento não inclui nenhuma precisão sobre as entidades e sobre as transações em questão.

77 Atendendo ao exposto, há que considerar que o Conselho violou o dever de fundamentação assim como o dever de comunicação ao recorrente, na sua qualidade de entidade interessada, dos elementos que lhe são imputados no que se refere ao segundo, terceiro, sexto e sétimo fundamentos. Em contrapartida, essas mesmas obrigações foram observadas relativamente aos outros fundamentos.

Quanto ao acesso ao processo

78 Como acima referido nos n.os 9 e 15, o Conselho comunicou ao recorrente, em 13 de setembro de 2010, duas propostas de adoção de medidas restritivas emanadas de Estados-Membros, e uma terceira proposta em anexo à tréplica.

79 O recorrente entende que este acesso não era suficiente para lhe permitir apresentar validamente o seu ponto de vista.

80 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência dos argumentos do recorrente.

81 A este respeito, no que se refere ao alcance do acesso concedido, importa observar que não resulta de elementos dos autos que o Conselho se tivesse baseado, no momento da adoção dos atos impugnados, noutros elementos além das três propostas apresentadas pelos Estados-Membros. Nestas circunstâncias, não pode ser alegado que o Conselho não comunicou ao recorrente elementos suplementares.

82 Em contrapartida, diferentemente das duas propostas de adoção das medidas restritivas em anexo à carta de 13 de setembro de 2010, a terceira proposta foi comunicada ao recorrente em anexo à tréplica, isto é, após o termo do prazo fixado pelo Conselho ao recorrente para apresentar as suas observações na sequência da adoção da Decisão 2010/413 e do Regulamento de execução n.º 668/2010, após a interposição do recurso, bem como após a adoção da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010.

83 A este propósito, o Conselho sustenta ainda que comunicou a terceira proposta ao recorrente após o acordo do Estado-Membro que a propôs.

84 Ora, esse argumento não pode ser acolhido. Com efeito, quando o Conselho tenciona basear-se em elementos fornecidos por um Estado-Membro para adotar medidas restritivas relativamente a uma entidade, deve assegurar-se, antes da adoção das referidas medidas, de que os elementos em causa podem ser comunicados à entidade respetiva em tempo útil, de modo que esta possa fazer valer utilmente o seu ponto de vista.

85 Nestas circunstâncias, cumpre concluir que, na medida em que o Conselho comunicou a terceira proposta de adoção das medidas restritivas ao recorrente em anexo à tréplica, não lhe permitiu o acesso a esse elemento dos autos em tempo útil, violando, assim, os seus direitos de defesa.

Quanto à possibilidade de o recorrente fazer valer validamente o seu ponto de vista e quanto ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva

86 Em primeiro lugar, o recorrente alega não ter tido a oportunidade de fazer valer utilmente o seu ponto de vista e que, de todo o modo, as observações que pôde formular não foram tomadas em consideração pelo Conselho.

87 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência dos argumentos do recorrente.

88 Antes de mais, há que constatar que, na sequência da adoção dos primeiros atos que levaram ao congelamento dos seus fundos em 26 de julho de 2010, o recorrente dirigiu ao Conselho, em 24 de setembro de 2010, uma carta expondo a sua posição e pediu que fossem suprimidas as medidas restritivas a seu respeito. O Conselho respondeu a esta carta em 28 de outubro de 2010. Em seguida, antes da adoção da Decisão 2011/783 e do Regulamento de execução n.º 1245/2011, o recorrente apresentou as suas observações ao Conselho, por carta de 29 de agosto de 2011, a que o Conselho respondeu em 5 de dezembro de 2011. Por último, o recorrente não apresentou argumentos que sugiram não ter estado em condições de apresentar novas observações ao Conselho, de modo semelhante, antes da adoção do Regulamento n.º 267/2012.

89 Assim, há que considerar que o recorrente teve oportunidade de fazer valer utilmente o seu ponto de vista, exceto no que se refere, por um lado, ao segundo, terceiro, sexto e sétimo fundamentos apresentados pelo Conselho, que são excessivamente vagos (v. n.º 77 *supra*), e, por outro, à proposta de adoção das medidas restritivas comunicadas em anexo à tréplica, uma vez que o recorrente não dispunha dela no momento da apresentação das observações (v. n.º 82 *supra*).

90 Quanto à tomada em consideração das observações formuladas, na verdade, a resposta aos argumentos do recorrente nas cartas do Conselho de 28 de outubro de 2010 e de 5 de dezembro de 2011 é breve. Não é menos certo que o Conselho especificou, na carta de 28 de outubro de 2010, que entendia, contrariamente ao recorrente, não existirem garantias suficientes por parte deste de que não forneceria futuramente serviços bancários a pessoas e a entidades que participam na proliferação nuclear. O Conselho reiterou esta posição na carta de 5 de dezembro de 2011.

91 Acresce que é pacífico que o Conselho suprimiu na Decisão 2010/644 e no Regulamento n.º 961/2010 a menção de que o recorrente era um banco de Estado, afirmação que tinha sido contestada pelo recorrente.

92 À luz destas circunstâncias, deve entender-se que as observações do recorrente foram tomadas em consideração pelo Conselho no momento do reexame por si efetuado, contrariamente ao que pretende o recorrente.

93 Em segundo lugar, o recorrente sustenta que o caráter insuficiente das informações e elementos que lhe foram comunicados afetou o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

94 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência deste fundamento.

95 À semelhança do que foi acima referido no n.º 89, há que considerar que, na parte em que o recorrente obteve a comunicação individual de fundamentos suficientemente especificados, ou seja, no que se refere ao primeiro, quarto e quinto fundamentos invocados pelo Conselho, o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva foi respeitado.

96 Em contrapartida, o caráter vago do segundo, terceiro, sexto e sétimo fundamentos apresentados pelo Conselho, bem como a comunicação tardia da terceira proposta de adoção das medidas restritivas, constituem uma violação do direito do recorrente a uma proteção jurisdicional efetiva.

Quanto aos vícios que afetam o exame feito pelo Conselho

97 O recorrente sustenta que o Conselho não procedeu a um verdadeiro exame das circunstâncias do presente caso, limitando-se a adotar as propostas apresentadas pelos Estados-Membros. Este vício afeta quer o exame prévio à adoção das medidas restritivas de que é objeto quer o reexame periódico destas mesmas medidas.

98 Além disso, no entender do recorrente, resulta da documentação diplomática, tornada pública por intermédio da organização Wikileaks (a seguir «documentação diplomática»), que os Estados-Membros, e em especial o Reino Unido, foram pressionados pelo Governo dos Estados Unidos da América no sentido de adotarem medidas restritivas relativamente às entidades iranianas. Ora, esta circunstância suscita dúvidas quanto à legalidade e quanto ao processo de adoção dessas medidas.

99 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência dos argumentos do recorrente. Sustenta, em particular, que não há que ter em conta a documentação diplomática.

100 Em primeiro lugar, importa salientar que os atos que aprovam medidas restritivas contra entidades alegadamente envolvidas na proliferação nuclear são atos do Conselho, que deve, portanto, assegurar-se de que a sua adoção é justificada. Por conseguinte, no momento da adoção de um primeiro ato que aprova tais medidas, o Conselho deve apreciar a relevância e a procedência dos elementos de informação e de prova que lhe foram submetidos, ao abrigo do artigo 23.º, n.º 2, da Decisão 2010/413, por um Estado-Membro ou pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Na adoção de atos sucessivos relativamente à mesma entidade, o Conselho está obrigado, nos termos do artigo 24.º, n.º 4, da mesma decisão, a reexaminar a necessidade da manutenção das referidas medidas à luz das observações apresentadas por essa entidade.

101 No caso vertente, por um lado, os autos não contêm nenhum indício que sugira que o Conselho verificou a relevância e a justeza dos elementos que visavam o recorrente que lhe tinham sido submetidos antes da adoção da Decisão 2010/413 e do Regulamento de execução n.º 668/2010. Pelo contrário, a indicação errada, nesses documentos, de que o recorrente era um banco de Estado, cuja inexatidão não foi impugnada pelo Conselho, vai no sentido de demonstrar que não foi feita nenhuma verificação nesse sentido.

102 Por outro lado, resulta dos n.ºs 90 a 92 *supra* que, no momento da adoção dos atos impugnados posteriores, o Conselho reexaminou as circunstâncias do caso em apreço à luz das observações do recorrente, uma vez que suprimiu a indicação de que o recorrente era um banco de Estado e se pronunciou sobre a sua argumentação relativa aos serviços financeiros fornecidos a entidades envolvidas na proliferação nuclear.

103 Em segundo lugar, relativamente à documentação diplomática, a circunstância de determinados Estados-Membros terem sofrido pressões diplomáticas, dando-a como provada, não implica, por si só, que essas mesmas pressões tenham afetado os atos impugnados que foram adotados pelo Conselho ou o exame que este fez no momento da adoção daqueles atos.

104 Nestas circunstâncias, há que julgar procedentes os argumentos do recorrente relativos aos vícios que afetaram o exame feito pelo Conselho no que respeita à Decisão 2010/413 e ao Regulamento de execução n.º 668/2010 e julgá-los improcedentes quanto ao restante.

105 À luz dos n.ºs 47 a 104 *supra*, há que observar, antes de mais, que o Conselho violou os direitos de defesa do recorrente e o seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva dado que não lhe comunicou, em tempo útil, a proposta de adoção das medidas restritivas em anexo à tréplica. Na medida em que a referida proposta foi acolhida pelo Conselho para fundamentar o conjunto dos atos impugnados que

visam o recorrente e tendo em conta a data dessa comunicação, este vício afeta a legalidade da Decisão 2010/413, do Regulamento de execução n.º 668/2010, da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010, na parte em que estes atos dizem respeito ao recorrente.

106 Em seguida, no momento da adoção da Decisão 2010/413 e do Regulamento de execução n.º 668/2010, o Conselho não respeitou o dever de apreciar a pertinência e a justeza dos elementos de informação e de prova que lhe foram apresentados relativamente ao recorrente, ficando os referidos atos feridos de ilegalidade.

107 Por último, o Conselho violou o dever de fundamentação no que respeita ao segundo, terceiro, sexto e sétimo fundamentos invocados relativamente ao recorrente. Todavia, tendo em conta que os diferentes fundamentos invocados pelo Conselho são independentes e tendo em conta a natureza suficientemente precisa dos outros fundamentos, isso não justifica a anulação da Decisão 2011/783, do Regulamento de execução n.º 1245/2011 e do Regulamento n.º 267/2012. Implica apenas que o segundo, terceiro, sexto e sétimo fundamentos não podem ser tomados em consideração na apreciação do segundo fundamento relativo à procedência das medidas restritivas que visam o recorrente.

108 Atendendo ao exposto, há que acolher o primeiro fundamento na medida em que visa a anulação da Decisão 2010/413, do Regulamento de execução n.º 668/2010, da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010 na parte em que estes atos dizem respeito ao recorrente e julgá-lo improcedente quanto ao restante.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro manifesto de apreciação no caso da adoção das medidas restritivas a respeito do recorrente

109 O recorrente alega que os fundamentos contra si invocados pelo Conselho, acima enumerados nos n.os 66 a 69, não preenchem os requisitos previstos na Decisão 2010/413, no Regulamento n.º 423/2007, no Regulamento n.º 961/2010 e no Regulamento n.º 267/2012 e não estão sustentados em provas. Por conseguinte, o Conselho incorreu em erro manifesto de apreciação ao adotar as medidas restritivas a respeito do recorrente com base nesses fundamentos.

110 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta os argumentos do recorrente.

111 Segundo a jurisprudência, a fiscalização jurisdicional da legalidade de um ato pelo qual foram adotadas medidas restritivas em relação a uma entidade abrange a apreciação dos factos e das circunstâncias invocados para a justificar, bem como a verificação das provas e das informações em que assenta essa apreciação. Em caso de contestação, incumbe ao Conselho apresentar esses elementos, com vista à sua fiscalização pelo juiz da União (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 49 *supra*, n.os 37 e 107).

112 À luz desta jurisprudência, e tendo em conta a falta de fundamentação do segundo, terceiro, sexto e sétimo fundamentos invocados pelo Conselho contra o recorrente (v. n.º 107 *supra*), a verificação da procedência deve ser limitada ao primeiro, quarto e quinto fundamentos.

113 Quanto ao primeiro fundamento, invocado unicamente na Decisão 2010/413 e no Regulamento de execução n.º 668/2010, está demonstrado que o recorrente não é um banco de Estado. Assim, o primeiro fundamento assenta numa verificação factual errada e não pode justificar as medidas restritivas adotadas a respeito do recorrente pela Decisão 2010/413 e pelo Regulamento de execução n.º 668/2010.

114 Quanto ao quarto fundamento, é exato que o FEE, filial detida a 100% pelo recorrente, é visada na Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

115 Ora, por um lado, resulta da referida resolução que a adoção de medidas restritivas a respeito do FEE se baseava unicamente no alegado envolvimento do recorrente na proliferação nuclear.

116 Por outro lado, esse envolvimento foi descrito na Resolução 1929 (2010) em termos imprecisos que correspondem, no essencial, ao sétimo fundamento apresentado pelo Conselho, ou seja, que, «[n]os últimos sete anos, [o recorrente] permitiu às entidades iranianas associadas ao programa de armamento nuclear, de mísseis e de defesa procederem a transações de várias centenas de milhões de dólares».

117 Nestas circunstâncias, há que concluir que o quarto fundamento, por um lado, se baseia em meras alegações e, por outro, não constitui um fundamento autónomo por comparação com os que visam o recorrente diretamente. Por conseguinte, esse fundamento não pode justificar a adoção de medidas restritivas a respeito do recorrente.

118 Quanto ao quinto fundamento, o recorrente contesta ter fornecido serviços à AEOI. Ora, o Conselho não apresentou nenhuma prova ou informação para demonstrar que foram fornecidos tais serviços. Por conseguinte, deve concluir-se que as alegações relativas à AEOI também não justificam a adoção de medidas restritivas a respeito do recorrente.

119 Em contrapartida, o recorrente admite ter fornecido serviços de gestão de contas à Novin, visada pelas medidas restritivas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas desde 24 de março de 2007, devido à sua alegada participação na proliferação nuclear. Contudo, o recorrente explica, por um lado, que não estava informado do envolvimento da Novin na proliferação nuclear, dado que, designadamente, os serviços que lhe prestava não estavam ligados a essa atividade. Por outro, o recorrente teria progressivamente limitado e mais tarde cessado totalmente as suas relações com a Novin após a adoção de medidas restritivas que visam esta última.

120 O Conselho, apoiado pela Comissão, respondeu que os serviços prestados pelo recorrente à Novin justificam a adoção de medidas restritivas a respeito do recorrente, tendo em conta o risco de continuar a fornecer futuramente um apoio análogo a outras entidades designadas. Neste contexto, é irrelevante que o recorrente soubesse ou pudesse saber que a Novin estava efetivamente envolvida na proliferação nuclear ou que as transações em causa estivessem ligadas a essas atividades.

121 À luz da argumentação das partes, cumpre apreciar se, como sustenta o Conselho, os serviços prestados pelo recorrente à Novin constituem um apoio à proliferação nuclear na aceção da Decisão 2010/413, do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012.

122 A este respeito, importa recordar, a título preliminar, que, por força do artigo 18.º do Regulamento n.º 423/2007, do artigo 39.º do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 49.º do Regulamento n.º 267/2012, os referidos regulamentos aplicam-se ao território da União, incluindo ao seu espaço aéreo, a bordo de qualquer aeronave ou navio abrangido pela jurisdição de um Estado-Membro, a qualquer nacional de um Estado-Membro no interior ou exterior do território da União, a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo, estabelecido ou constituído de acordo com o direito de um Estado-Membro, bem como a qualquer pessoa coletiva, entidade ou organismo relativamente a qualquer operação comercial realizada integralmente ou em parte na União.

123 Assim, no caso de transações realizadas fora da União, o Regulamento n.º 423/2007, o Regulamento n.º 961/2010 e o Regulamento n.º 267/2012 não são suscetíveis de criar obrigações jurídicas relativamente a um estabelecimento financeiro estabelecido num Estado terceiro e constituído de acordo com o direito desse mesmo Estado (a seguir «estabelecimento financeiro estrangeiro»), como o recorrente. Por conseguinte, esse estabelecimento financeiro não está obrigado, por força dos referidos regulamentos, a congelar os fundos de entidades envolvidas na proliferação nuclear.

124 Não é menos certo que, se um estabelecimento financeiro estrangeiro participa na proliferação nuclear, está diretamente associado ou presta apoio a esta, os seus fundos e recursos económicos situados no território da União, envolvidos numa operação comercial realizada integralmente ou em parte na União ou detidos por nacionais de Estados-Membros ou por pessoas coletivas, entidades ou organismos estabelecidos ou constituídos de acordo com o direito de um Estado-Membro, podem ser atingidos por medidas restritivas adotadas ao abrigo do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012.

125 Daqui resulta que um estabelecimento financeiro estrangeiro tem todo o interesse em assegurar-se de que não participa na proliferação nuclear, não está diretamente associado e não presta apoio a esta, designadamente fornecendo serviços financeiros a uma entidade nela envolvida. Por conseguinte, quando sabe ou pode razoavelmente suspeitar que um dos seus clientes está envolvido na proliferação nuclear, deve deixar imediatamente de lhe prestar serviços financeiros, tendo em conta as obrigações legais aplicáveis, não lhe prestando qualquer novo serviço.

126 No caso vertente, o Conselho não contesta que os serviços prestados pelo recorrente à Novin ocorreram no território iraniano, estando a sua relação regida pelo direito iraniano.

127 Assim, há que apreciar se o recorrente atuou imediatamente a fim de cessar a prestação de serviços financeiros à Novin, tendo em conta as obrigações aplicáveis previstas pelo direito iraniano, quando soube ou podia razoavelmente suspeitar que a Novin estava envolvida na proliferação nuclear.

128 A este propósito, o recorrente contesta ter estado ao corrente do envolvimento da Novin na proliferação nuclear antes da adoção das medidas restritivas que visam esta última pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na medida em que o Conselho não apresentou, em conformidade com a jurisprudência acima referida no n.º 111, elementos de prova ou informações precisas e concretas que sugerissem que o recorrente sabia ou podia razoavelmente suspeitar que a Novin participava na proliferação nuclear em data anterior, há que ter em conta a alegação do recorrente quanto a este ponto.

129 Relativamente ao período posterior à adoção das medidas restritivas que visam a Novin, o recorrente explica que redigiu imediatamente uma circular interna pedindo aos seus empregados que informassem a Novin de que não lhe prestaria mais serviços. Subsequentemente, nenhum novo serviço foi prestado e nenhuma nova instrução foi aceite. O recorrente limitou-se, a partir das contas da Novin, a proceder a pagamentos decorrentes de instruções, cheques e promissórias fixados antes da data da adoção das medidas restritivas que visavam a Novin, sendo certo que nenhum destes pagamentos estava relacionado com a proliferação nuclear ou a aquisição de bens em geral. Uma vez esgotado o saldo das contas devido aos pagamentos feitos, as mesmas foram encerradas pelo recorrente. Os saldos residuais eventuais, de pequena importância, foram devolvidos à Novin.

130 O Conselho e a Comissão não contestam a exatidão desta exposição factual que se apoia em declarações escritas do diretor do recorrente.

131 Quanto à questão de saber se estas medidas são suficientes relativamente ao critério acima exposto no n.º 124, há que considerar que, tendo em conta o caráter particular dos serviços de gestão de contas, o recorrente demonstra ter atuado prontamente para deixar de prestar serviços financeiros à Novin desde que tomou conhecimento do envolvimento desta na proliferação nuclear.

132 A este propósito, por um lado, é verdade que o recorrente fez pagamentos a partir das contas da Novin após a adoção das referidas medidas restritivas.

133 Todavia, o recorrente explica, sem que tal seja contestado pelo Conselho ou pela Comissão, que estava vinculado, por força das obrigações contraídas com a Novin, a proceder a pagamentos correspondentes às instruções, cheques e promissórias fixados anteriormente.

134 A este propósito, há que realçar que o artigo 20.º, n.º 6, da Decisão 2010/413, o artigo 9.º do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 18.º do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 25.º do Regulamento n.º 267/2012 autorizam, no essencial, que os fundos das entidades visadas por estas medidas restritivas sejam desbloqueados para proceder a pagamentos em virtude de contratos celebrados antes da inclusão do seu nome na lista, desde que os referidos pagamentos não estejam ligados à proliferação nuclear. Nestas circunstâncias, não há que exigir do recorrente, que não estava obrigado, no caso concreto, a congelar os fundos da Novin por força dos diplomas acima mencionados, como resulta dos n.ºs 123 e 126 *supra*, que aplique em relação àquela um regime mais estrito.

135 Ora, o Conselho e a Comissão nem sequer alegam que os pagamentos em causa estiveram ligados à proliferação nuclear.

136 Por outro lado, o recorrente admite ter transferido os eventuais saldos residuais das contas encerradas para a Novin. Contudo, especifica, sem que o Conselho ou a Comissão o conteste, que não tinha o direito de reter os saldos em questão.

137 Nestas circunstâncias, há que considerar que nem os serviços fornecidos pelo recorrente à Novin antes da adoção das medidas restritivas que visam esta última nem as modalidades de cessação da relação comercial do recorrente com a Novin constituem um apoio à proliferação nuclear na aceção da Decisão 2010/413, do Regulamento n.º 423/2007, do Regulamento n.º 961/2010 e do Regulamento n.º 267/2012.

138 Por conseguinte, estas circunstâncias não justificam a adoção das medidas restritivas que visam o recorrente.

139 O primeiro, quarto e quinto fundamentos invocados pelo Conselho contra o recorrente não justificam a adoção das medidas restritivas que lhe dizem respeito, cabendo, assim, acolher o segundo fundamento.

140 Em face do exposto, há que anular os atos impugnados na parte em que dizem respeito ao recorrente, sem que seja necessário apreciar o terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade.

Quanto às despesas

141 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas, em conformidade com o pedido do recorrente.

142 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, deste mesmo regulamento, as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Por conseguinte, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

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

— o n.º 4 do quadro B do 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;

— o n.º 2 do quadro B do anexo do 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;

— o n.º 4 do quadro B, sob o título I, do anexo da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413;

— o n.º 4 do quadro B do Anexo VIII do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento n.º 423/2007;

— a Decisão 2011/783/PESC do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que altera a Decisão 2010/413;

— o Regulamento de Execução (UE) n.º 1245/2011 do Conselho, de 1 de dezembro de 2011, que dá execução ao Regulamento n.º 961/2010;

— o n.º 4 do quadro B, sob o título I, 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 n.º 961/2010.

2) O Conselho da União Europeia suportará, além das suas próprias despesas, as efetuadas pelo Bank Mellat.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de janeiro de 2013.

Assinaturas