Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

de 2 de junho de 2016*

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas contra o Irão — Restrições às transferências de fundos que envolvem instituições financeiras iranianas — Competência do Tribunal Geral — Recurso de anulação — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução — Afetação direta — Interesse em agir — Admissibilidade — Proporcionalidade — Dever de fundamentação — Garantias jurídicas previstas no artigo 215.º, n.º 3, TFUE — Segurança jurídica — Proibição da arbitrariedade — Violação dos direitos fundamentais»

No processo T-160/13,

Bank Mellat, com sede em Teerão (Irão), representado inicialmente por S. Zaiwalla, P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza, A. Meskarian, solicitors, D. Wyatt, QC, R. Blakeley e G. Beck, barristers, e, em seguida, por S. Zaiwalla, P. Reddy, Z. Burbeza, A. Meskarian, D. Wyatt, R. Blakeley e G. Beck,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e I. Rodios, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por

Comissão Europeia, representada por D. Gauci e M. Konstantinidis, na qualidade de agentes,

e por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por S. Behzadi-Spencer, L. Christie e C. Brodie e, em seguida, por C. Brodie e V. Kaye, na qualidade de agentes, assistidos por S. Lee, barrister,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido de anulação do artigo 1.º, n.º 15, do Regulamento (UE) n.º 1263/2012 do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que altera o Regulamento (UE) n.º 267/2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 356, p. 34), ou de anulação da referida disposição na medida em que não prevê nenhuma exceção aplicável à situação do recorrente, e um pedido de declaração de inaplicabilidade do artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635/PESC do Conselho, de 15 de outubro de 2012, que altera a Decisão 2010/413/PESC, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 282, p. 58),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção),

composto por: H. Kanninen, presidente, I. Pelikánová (relatora) e E. Buttigieg, juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de julho de 2015,

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 instituídas com vista a exercer pressão sobre a República Islâmica do Irão para que ponha termo às atividades nucleares que apresentam um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares (a seguir «proliferação nuclear»).

3 Em 26 de julho de 2010, o nome do recorrente foi incluído na lista das entidades que contribuem para a proliferação nuclear iraniana, que figura no anexo II da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39), e 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 (JO L 103, p. 1).

4 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 IX deste último regulamento. 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.

5 As medidas restritivas existentes que visam o Irão foram modificadas, tendo sido adotadas novas medidas restritivas a seu respeito pela Decisão 2012/635/PESC do Conselho, de 15 de outubro de 2012, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 282, p. 58), e pelo Regulamento (UE) n.º 1263/2012, do Conselho, de 21 de dezembro de 2012, que altera o Regulamento n.º 267/2012 (JO L 356, p. 34, a seguir «regulamento impugnado»). Em especial, o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 alterou o artigo 10.º da Decisão 2010/413, ao passo que o artigo 1.º, n.º15, do regulamento impugnado alterou o artigo 30.º do Regulamento n.º 267/2012 e acrescentou-lhe os artigos 30.°-A e 30.°-B.

6 O artigo 10.º da Decisão 2010/413, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635, prevê, designadamente, restrições às operações financeiras entre, por um lado, os estabelecimentos financeiros com sede no Irão e as suas sucursais ou filiais, e, por outro, os estabelecimentos financeiros da União Europeia.

7 Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da Decisão 2010/413, conforme alterado, só podem ser efetuadas, primeiro, transações relativas a alimentos, cuidados de saúde, equipamento médico, ou para fins agrícolas ou humanitários (a seguir «transferências humanitárias»), segundo, transações relativas a remessas pessoais, terceiro, transações relativas à execução das isenções previstas na Decisão 2010/414, quarto, transações relacionadas com um contrato comercial específico não proibidas pela

referida decisão, quinto, transações relativas a uma missão diplomática ou consular ou uma organização internacional e, sexto, transações relativas a pagamentos para a satisfação de créditos reclamados ao Irão ou a pessoas ou entidades iranianas, e transações de natureza semelhante.

8 Nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Decisão 2010/413, conforme alterado, as transferências de fundos de e para o Irão, através de bancos e instituições financeiras iranianos, para efeitos das transações referidas no n.º 2, estão sujeitas, consoante os casos e o objeto das transferências, bem como a partir de determinados limites, a uma obrigação de notificação prévia e a uma obrigação de autorização prévia por parte da autoridade nacional competente.

9 Os artigos 30.° a 30.°-B do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterados pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, reproduzem, no essencial, essas restrições e essas obrigações de notificação e de autorização.

10 Assim, o artigo 30.º do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado, prevê restrições às operações financeiras entre, por um lado, as instituições financeiras e de crédito e as casas de câmbio estabelecidas no Irão bem como as suas sucursais e filiais e as instituições financeiras e de crédito e as casas de câmbio controladas por pessoas, entidades ou organismos estabelecidos no Irão, e, por outro, as instituições financeiras da União.

11 Em especial, nos termos do artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado, só podem ser efetuadas, primeiro, as transferências relativas a alimentos, cuidados de saúde, equipamento médico, ou para fins agrícolas ou humanitários, segundo, as transferências relativas a remessas pessoais, terceiro, as transferências relacionadas com um contrato comercial específico, desde que não sejam proibidas pelo Regulamento n.º 267/2012, quarto, as transferências relativas a missões diplomáticas ou postos consulares ou a organizações internacionais, em quinto, transferências relativas a pagamentos para a satisfação de créditos reclamados por ou a pessoas, entidades ou organismos do Irão, ou transferências de natureza semelhante, e, sexto, as transferências necessárias para o cumprimento de obrigações resultantes de contratos a que se refere o artigo 12.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 267/2012.

12 Nos termos do artigo 30.º, n.ºs 3, 4 e 5, do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado, as transferências de fundos que podem ser autorizadas ao abrigo do n.º 2 do mesmo artigo estão sujeitas, consoante os casos e o objeto das transferências, bem como a partir de determinados limites, a uma obrigação de notificação prévia e a uma obrigação de autorização prévia por parte da autoridade nacional competente.

13 O artigo 30.º-A do Regulamento n.º 267/2012 prevê, designadamente, certas restrições às transferências de fundos entre, por um lado, pessoas, entidades ou organismos iranianos, e, por outro, cidadãos da União, que não estão abrangidos pelo artigo 30.º do mesmo regulamento.

14 Nos termos do artigo 30.º-B do Regulamento n.º 267/2012, as restrições previstas nos artigos 30.° e 30.°-B do mesmo regulamento não se aplicam quando tiver sido concedida uma autorização em conformidade com os artigos 24.°, 25.°, 26.°, 27.°, 28.° ou 28.°-A do referido regulamento.

15 Nos termos do artigo 30.º, n.º 3, alíneas b), e c), do Regulamento n.º 267/2012, para efeitos do artigo 30.º, n.º 1, alíneas b) e c), e do artigo 30.º-A, n.º 1, alínea c), do mesmo regulamento, as autoridades competentes devem conceder a autorização, nas condições que considerem adequadas, a menos que tenham motivos razoáveis para suspeitar que a transferência de fundos relativamente à qual a autorização é solicitada pode constituir uma violação de qualquer uma das proibições ou obrigações previstas no Regulamento n.º 267/2012.

16 Por acórdão de 29 de janeiro de 2013 Bank Mellat/Conselho (T-496/10, Colet., EU:T:2013:39), o Tribunal Geral anulou a inscrição do nome do recorrente na lista do anexo II da Decisão 2010/413, na do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007, na do Anexo VIII do Regulamento n.º 961/2010 e na do Anexo IX do Regulamento n.º 267/2012. O Tribunal Geral concluiu, designadamente, que as circunstâncias consideradas pelo Conselho da União Europeia relativamente ao recorrente não demonstravam que tivesse apoiado a proliferação nuclear. Por acórdão de 18 de fevereiro de 2016, Conselho/Bank Mellat (C-176/13 P, Colet., EU:2016:96), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso do acórdão do Tribunal Geral, Bank Mellat/Conselho, já referido (EU:T:2013:39), interposto pelo Conselho.

Tramitação processual e pedidos das partes

17 Por petição entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de março de 2013, o recorrente interpôs o presente recurso, no qual conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado;

— anular o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, na parte em que não prevê nenhuma exceção aplicável ao caso do recorrente;

— declarar que o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 do Conselho é inaplicável ao recorrente e

— condenar o Conselho no pagamento das despesas.

18 Na sua contestação, apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 27 de junho de 2013, o Conselho pede que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o recorrente nas despesas.

19 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de junho e 10 de julho de 2013, a Comissão Europeia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pediram que fosse admitida a sua intervenção em apoio do Conselho. Por despachos de 9 de setembro de 2013, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral admitiu a sua intervenção.

20 A Comissão e o Reino Unido concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

21 Uma vez que a composição das secções do Tribunal Geral foi alterada, o juiz-relator foi afetado à Primeira Secção, à qual o presente processo foi, consequentemente, distribuído, em 4 de outubro de 2013.

22 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Primeira Secção) decidiu dar início, em 23 de abril de 2015, à 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 de 2 de maio de 1991, colocou questões escritas e orais às partes, pedindo-lhes designadamente, que apresentassem as suas observações escritas sobre a competência do Tribunal Geral para decidir quanto ao terceiro pedido do recorrente destinado a obter a declaração da inaplicabilidade do artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635. As partes responderam a este pedido no prazo fixado pelo Tribunal Geral.

23 Foram ouvidas as alegações das partes, bem como as suas respostas às perguntas do Tribunal Geral, na audiência de 7 de julho de 2015. Nessa ocasião, o recorrente precisou, por um lado, que o seu segundo pedido visava a anulação do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado na medida em que esta disposição não previa exceções aplicáveis ao seu caso.

24 Antes de analisar o mérito do litígio, há que verificar oficiosamente a competência do Tribunal Geral para decidir o recurso bem como a admissibilidade dos dois primeiros pedidos do recorrente, contestada pelo Conselho e pelos intervenientes.

Questão de direito

1. *Quanto à competência do Tribunal Geral*

25 Em resposta a uma questão escrita do Tribunal Geral, o Conselho e os intervenientes alegaram que o Tribunal Geral não era competente para decidir o terceiro pedido do recorrente, na medida em que o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/636, enquanto disposição relativa à política externa e de segurança comum (PESC), estava abrangido pela derrogação à competência do Tribunal de Justiça da União Europeia prevista no artigo 275.º TFUE.

26 O Reino Unido considera, além disso, que a falta de competência do Tribunal Geral para fiscalizar a legalidade do artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 implica que também não é competente para se pronunciar sobre os pedidos relativos ao artigo 1.º, n.º15, do regulamento impugnado, adotado com base naquela disposição.

27 O recorrente considera que o Tribunal Geral é competente para conhecer do recurso na totalidade. Alega, em especial, que, enquanto derrogação à competência do juiz da União, o artigo 275.º TFUE deve ser interpretado estritamente. Acrescenta que o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 visa pessoas singulares e coletivas, a saber, designadamente, as instituições financeiras iranianas e as pessoas e entidades que pretendem executar transações que envolvem essas instituições, relativamente às quais produzem efeitos jurídicos. Por esta razão, constitui, segundo o recorrente, uma decisão que prevê medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Além disso, segundo o recorrente, a competência do Tribunal Geral para fiscalizar a legalidade do artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 decorre igualmente do facto de o artigo 1.º, n.º15, do regulamento impugnado, cuja anulação tem legitimidade para pedir, ter sido adotado com fundamento nessa disposição.

28 O artigo 275.º TFUE prevê o seguinte:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito às disposições relativas à política externa e de segurança comum, nem no que diz respeito aos atos adotados com base nessas disposições.

Todavia, o Tribunal é competente para controlar a observância do artigo 40.º do Tratado da União Europeia e para se pronunciar sobre os recursos interpostos nas condições do quarto parágrafo do artigo 263.º do presente Tratado, relativos à fiscalização da legalidade das decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas, adotadas pelo Conselho com base no capítulo 2 do título V do Tratado da União Europeia.»

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

30 Nos termos do artigo 277.º TFUE, mesmo depois de decorrido o prazo previsto no artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, qualquer parte pode, num litígio que ponha em causa um ato de alcance geral adotado por uma instituição, um órgão ou um organismo da União, recorrer aos meios previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, para invocar no Tribunal de Justiça da União Europeia a inaplicabilidade desse ato.

31 No caso em apreço, no seu terceiro pedido, o recorrente solicita ao Tribunal Geral que declare inaplicável a seu respeito o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635, que é uma disposição relativa à PESC na aceção do artigo 275.º TFUE. Na réplica, o recorrente precisou que esse pedido constituía uma exceção de ilegalidade na aceção 277.º TFUE.

32 A este respeito, segundo a jurisprudência, o artigo 275.º TFUE introduz uma derrogação à regra da competência geral, conferida ao Tribunal de Justiça da União Europeia pelo artigo 19.º TUE para assegurar o respeito do direito da União na interpretação e aplicação dos Tratados e deve, por isso, ser interpretado estritamente (v., neste sentido, acórdão de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, Colet., EU:C:2014:2015, n.º 70).

33 Ora, por um lado, as medidas previstas pelo artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 são medidas de natureza geral, sendo o seu âmbito de aplicação determinado por referência a critérios objetivos, e não por referência a pessoas singulares ou coletivas. Por conseguinte, ao contrário do que alega o recorrente, o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 não constitui, em si mesmo, uma decisão que preveja medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275, segundo parágrafo, TFUE (v., por analogia, acórdão de 25 de abril de 2012, M;anufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho, T-509/10, Colet., EU:T:2012:201, n.º 37, confirmado a este respeito pelo acórdão de 28 de novembro de 2013, Conselho/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Colet., EU:C:2013:776, n.º 99).

34 Por outro lado, o recorrente deduziu a exceção de ilegalidade relativa ao artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635 como fundamento do recurso de anulação interposto contra o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado.

35 A este respeito, decorre dos n.ºs 5 a 15, *supra*, que o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado visa executar, no domínio do Tratado FUE, o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635.

36 Assim sendo, o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado não é uma decisão que preveja medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Com efeito, aplica-se às situações determinadas objetivamente e produz efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstrata, uma vez que é aplicável, designadamente, a todas as transferências entre qualquer banco ou instituição financeira iraniano e a qualquer instituição financeira situada na União, e a sua execução não decorre de uma apreciação das circunstâncias específicas de uma instituição efetuada pelo Conselho.

37 Por conseguinte, a exceção de ilegalidade relativa ao artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635, formulada pelo recorrente no âmbito do seu terceiro pedido, não foi suscitada com fundamento de um recurso de anulação interposto de uma decisão que preveja medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas na aceção do artigo 275.º TFUE, segundo parágrafo, TFUE.

38 Atentas as conclusões a que se chegou nos n.ºs 33 e 37, *supra*, há que concluir que o Tribunal Geral não é competente, por força do artigo 275.º TFUE, para se pronunciar sobre o terceiro pedido do recorrente.

39 No que diz respeito à competência do Tribunal Geral para conhecer do primeiro e segundo pedidos, tendo em conta igualmente a jurisprudência recordada no n.º 32, *supra*, a derrogação à competência do juiz da União prevista no artigo 275.º TFUE não pode ser interpretada no sentido de que vai ao

ponto de excluir a fiscalização da legalidade de um ato adotado ao abrigo do artigo 215.º TFUE, como o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, que não faz parte da PESC, pela simples razão de a adoção válida do referido ato estar condicionada à adoção prévia de uma decisão no âmbito da PESC. Com efeito, essa interpretação da derrogação em questão colide quer com a competência geral atribuída ao Tribunal de Justiça no artigo 19.º TUE, quer com a competência específica que lhe é conferida expressamente no artigo 263.º, primeiro, segundo e quarto parágrafos, TFUE (v., neste sentido, acórdão de 4 de junho de 2014, Sina Bank/Conselho, EU:T:2014:348, n.º 41).

40 Por conseguinte, há que concluir que o Tribunal Geral é competente, por força do artigo 263.º TFUE, para decidir quanto ao primeiro e segundo pedidos do recorrente.

2. *Quanto à admissibilidade do primeiro e segundo pedidos do recorrente*

41 O Conselho, a Comissão e o Reino Unido alegam que o pedido de anulação do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado não cumpre os requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo artigo 263.º TFUE.

42 O Conselho defende, além disso, que o primeiro e segundo pedidos são inadmissíveis uma vez que, no momento da interposição do recurso, o recorrente não tinha interesse em agir nos termos do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado.

43 O recorrente responde que o seu recurso é admissível.

Quanto ao cumprimento dos requisitos previstos no artigo 263.º TFUE

44 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, «[q]ualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução».

45 Em primeiro lugar, o Reino Unido defende que o regulamento impugnado não é um ato regulamentar, mas legislativo, o que implica que o recorrente deve demonstrar que o mesmo lhe diz diretamente respeito e que não necessita de medidas de execução. Ora, no caso em apreço, não há uma afetação individual.

46 O recorrente considera que o regulamento impugnado é um ato regulamentar e que, de resto, o artigo 1.º, n.º 15 lhe diz diretamente respeito.

47 A este propósito, o artigo 289.º TFUE prevê o seguinte:

«1. O processo legislativo ordinário consiste na adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão. Este processo é definido no artigo 294.º

2. Nos casos específicos previstos pelos Tratados, a adoção de um regulamento, de uma diretiva ou de uma decisão pelo Parlamento Europeu, com a participação do Conselho, ou por este, com a participação do Parlamento Europeu, constitui um processo legislativo especial.

3. Os atos jurídicos adotados por processo legislativo constituem atos legislativos.

4. Nos casos específicos previstos pelos Tratados, os atos legislativos podem ser adotados por iniciativa de um grupo de Estados-Membros ou do Parlamento Europeu, por recomendação do Banco Central Europeu ou a pedido do Tribunal de Justiça ou do Banco Europeu de Investimento.»

48 No caso em apreço, o regulamento impugnado foi adotado com fundamento no artigo 215.º TFUE e segundo o procedimento previsto neste artigo, isto é, pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão.

49 Assim, por um lado, o regulamento impugnado não foi adotado segundo o processo legislativo ordinário, previsto no artigo 289.º, n.º 1, TFUE e definido no artigo 294.º TFUE.

50 Por outro lado, tendo em conta a inexistência de participação do Parlamento Europeu na adoção do regulamento impugnado, não se pode considerar que este último tenha sido adotado nos termos de um processo legislativo especial na aceção do artigo 289.º n.º 2, TFUE.

51 Assim, à luz do artigo 289.º, n.º 3, TFUE, há que considerar que o regulamento impugnado não constitui um ato legislativo e não há, por conseguinte, que apreciar a argumentação do Reino Unido segundo a qual o artigo 1.º, n.º 15, do referido regulamento não diz individualmente respeito ao recorrente.

52 Em segundo lugar, o Conselho e os intervenientes alegam que, ao contrário do que exige o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado não diz diretamente respeito ao recorrente e necessita de medidas de execução.

53 O Conselho e os intervenientes explicam, com efeito, que a proibição de transferir fundos, prevista no artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, tem um certo número de exceções que são aplicadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, dotadas de um poder de apreciação discricionária a este respeito. Assim, o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado não impede necessariamente que as transferências de fundos se destinem ao recorrente ou que este as efetue. Assim, o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado não produz efeitos diretos na situação jurídica do recorrente.

54 O recorrente considera que o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado lhe diz diretamente respeito e que a sua aplicação não necessita de medidas de execução. A este respeito, alega que essa disposição é aplicável sem referência a uma lei nacional de transposição, designadamente no que diz respeito à obrigação de pedir uma autorização para todas as transferências de fundos em causa.

55 A este propósito, resulta, por um lado, das conclusões constantes do n.º 36, *supra*, que o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado tem um alcance geral e, por outro, do n.º 51, *supra*, que não constitui um ato legislativo. Nestas circunstâncias, há que concluir que o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado constitui um ato regulamentar na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (v., por analogia, despacho de 6 de setembro de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, T-18/10, Colet., EU:T:2011:419, n.ºs 56 e 63 e jurisprudência referida).

56 Por um lado, quanto à questão de saber se o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado diz diretamente respeito à recorrente e não necessita de medidas de execução, resulta de jurisprudência constante que a afetação direta de um particular exige que o ato da União impugnado produza diretamente efeitos na situação jurídica desse particular e que não exista qualquer poder de apreciação deixado aos destinatários desse ato responsáveis pela sua execução, sendo esta puramente automática e resultante apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermediárias (v. despacho Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, já referido no n.º 55, *supra*, EU:T:2011:419, n.º 71 e jurisprudência referida).

57 Por outro lado, quanto ao conceito de «medidas de execução», o objetivo do artigo 263.º, quarto parágrafo, último período, TFUE consiste em evitar que um particular seja obrigado a infringir o direito para poder ter acesso ao juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente efeitos na situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva, sem necessitar de medidas de execução, esta

última arriscar-se-ia a ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva se não dispusesse de uma via direta de recurso direto para o juiz da União para pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, perante a falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma proteção jurisdicional desse ato após ter violado as disposições do referido ato, valendo-se da ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos propostos contra si nos órgãos jurisdicionais nacionais (acórdão de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, Colet., EU:C:2013:852, n.º 27).

58 Em contrapartida, quando um ato regulamentar necessite de medidas de execução, a fiscalização jurisdicional da observância do ordenamento jurídico da União está assegurada independentemente da questão de saber se as referidas medidas emanam da União ou dos Estados-Membros. As pessoas singulares ou coletivas que não possam, em razão das condições de admissibilidade previstas pelo artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, impugnar diretamente perante o juiz da União um ato regulamentar da União estão protegidas da aplicação de tal ato no que lhes diz respeito pela faculdade de impugnar as medidas de execução de que o referido ato necessita perante o juiz da União ou perante o juiz nacional, consoante os casos (v., neste sentido, acórdão Telefónica/Comissão, já referido no n.º 57, *supra*, EU:C:2013:852, n.ºs 28 e 29).

59 No caso em apreço, há que salientar, a título preliminar, que, na medida em que o recorrente é uma instituição financeira com sede no Irão, não está abrangido pelas restrições introduzidas pelo artigo 30.º-A do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 5, do regulamento impugnado. Por conseguinte, o recorrente não é diretamente afetado pelo artigo 30.º-A do Regulamento n.º 267/2012, o que implica que o seu recurso é inadmissível na parte que diz respeito a essa disposição.

60 Além disso, o Conselho alega, com razão, que, quando, em virtude do regime de restrições introduzidas no Regulamento n.º 267/2012 pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado (a seguir «regime controvertido»), é apresentado à autoridade nacional competente um pedido de autorização de uma transferência, aquela dispõe de um poder de apreciação para determinar, nos termos do artigo 30.º-B, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 267/2012, se a transferência em questão pode violar uma das proibições ou obrigações previstas pelo Regulamento n.º 267/2012. De igual modo, no final dessa apreciação, a autoridade competente adota uma decisão que autorize a transferência ou a proíba.

61 Nestas circunstâncias, há que concluir que o artigo 30.º-B, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 267/2012 não diz diretamente respeito ao recorrente e necessita, além disso, de medidas de execução, o que implica que o recurso é inadmissível na parte que diz respeito a essa disposição.

62 Em contrapartida, importa salientar que o regime controvertido, conforme introduzido pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, diz diretamente respeito ao recorrente e não necessita de medidas de execução relativamente a três outros aspetos.

63 Assim, desde logo, por força do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, apenas podem ser objeto de uma autorização as transferências correspondentes a uma das finalidades previstas no artigo 30.º, n.º 2, do mesmo regulamento. As transferências que não correspondem a uma destas finalidades são proibidas, por simples efeito do Regulamento n.º 267/2012, e não podem ser autorizadas pelas autoridades nacionais competentes.

64 Em seguida, por força do artigo 30.º, n.º 3, alínea a), e do artigo 30.º, n.º 5, do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, as transferências definidas por essas disposições que correspondam a ou excedam o montante de 10 000 euros estão

sujeitas a uma obrigação de notificação prévia. A obrigação de notificação decorre, de forma automática, do regime controvertido, não está sujeita à apreciação das autoridades nacionais competentes e não necessita de medidas de execução.

65 Por último, a mesma conclusão é aplicável à obrigação de solicitar uma autorização prévia, prevista no artigo 30.º, n.º 3, alínea a), e do artigo 30.º, n.º 5, do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado. Com efeito, independentemente do resultado final do procedimento de autorização, a obrigação de lhe dar início, relativamente a cada transferência que exceda os limites determinados, afeta a posição jurídica do recorrente, não está sujeita à apreciação das autoridades nacionais competentes e não necessita de medidas de execução.

66 Tendo em conta estas constatações, há que considerar que o artigo 1.º, n.º15, do regulamento impugnado diz diretamente respeito ao recorrente e não necessita de medidas de execução na parte em que alterou ou introduziu as disposições do Regulamento n.º 267/2012 referidas nos n.ºs 63 a 65, *supra*.

67 Atento o exposto, nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade apresentada pelo Conselho e pelos intervenientes no que diz respeito às disposições do Regulamento n.º 267/2012 alteradas ou introduzidas pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, referidas nos n.ºs 63 e 65, *supra*, e declarar o recurso inadmissível quanto ao resto.

Quanto à existência de um interesse em agir no momento da interposição do recurso

68 O Conselho alega que, no momento da interposição do recurso, o recorrente não tinha interesse em impugnar a legalidade do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, uma vez que já estava sujeito às medidas de congelamento de fundos adotadas nos termos do Regulamento n.º 267/2012.

69 Com efeito, nestas circunstâncias, o artigo 1.º, n.º15, do regulamento impugnado não produz efeitos jurídicos adicionais relativamente ao recorrente. A anulação das medidas restritivas individuais em questão, operada pelo acórdão Bank Mellat/Conselho, n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), é, por isso, irrelevante a este respeito, uma vez que, no momento de interposição do recurso, os fundos do recorrente estavam congelados, por força do artigo 60.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, na pendência da decisão do Tribunal de Justiça em sede de recurso.

70 Por conseguinte, o Conselho considera que o pedido de anulação do artigo 1.º, n.º15, do regulamento impugnado é inadmissível.

71 O recorrente responde que dispunha de um interesse em agir no momento da interposição do recurso, tanto mais que as medidas restritivas individuais que lhe dizem respeito foram anuladas pelo Tribunal Geral.

72 Há que recordar que, segundo jurisprudência constante, um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível na medida em que o recorrente tenha interesse na anulação do ato recorrido. Tal interesse implica que a anulação do ato recorrido seja, por si própria, suscetível de ter consequências jurídicas e que o recurso possa assim, pelo seu resultado, proporcionar um benefício à parte que o interpôs (v. despacho do Tribunal Geral de 30 de abril de 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão, T-387/04, Colet., p. II-117, n.º 96 e jurisprudência referida).

73 O interesse em agir deve ser efetivo e atual (acórdão de 17 de setembro de 1992, NBV e NVB/Comissão, T-138/89, Colet., EU:T:1992:95, n.º 33) e é apreciado no dia em que o recurso é interposto (acórdão de 16 de dezembro de 1963, Forges de Clabecq/Haute Autorité, 14/63, Recueil,

EU:C:1963:60, p. 748). No entanto, deve perdurar até à prolação da decisão jurisdicional sob pena de não conhecimento do mérito (acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de junho de 2007, Wunenburger/Comissão, C-362/05 P, Colet., p. I-322, n.º 42 e jurisprudência referida).

74 No caso em apreço, no momento da interposição do recurso, o recorrente era objeto de medidas restritivas individuais decorrentes da inclusão do seu nome na lista do Anexo IX do Regulamento UE n.º 267/2012 e relacionadas como o seu alegado envolvimento na proliferação nuclear. Por outro lado, se essas medidas restritivas foram anuladas pelo acórdão Bank Mellat/Conselho, n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), a produção de efeitos dessa anulação estava suspensa até à decisão sobre o recurso para o Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 60.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

75 Como tal, é verdade que a adoção do regime controvertido não teve impacto imediato efetivo no recorrente, uma vez que as medidas restritivas individuais a que estava sujeito anteriormente previam restrições mais severas. Isto é tanto mais assim quando, como se salientou no n.º 14, *supra*, o artigo 30.º-B, n.º 1, do Regulamento n.º 267/2012 prevê que, quando uma transferência seja objeto de uma autorização concedida no âmbito do regime das medidas restritivas individuais, deixa de estar sujeita às restrições previstas pelo regime controvertido.

76 Assim sendo, há que salientar que, enquanto tal, o regime controvertido se aplica a todas as instituições financeiras com sede no Irão, e, por conseguinte, igualmente ao recorrente. Esta conclusão implica, designadamente, que, quando, ulteriormente, a anulação de medidas restritivas individuais aplicáveis ao recorrente produzir efeitos, na sequência da negação de provimento do recurso do Conselho contra o acórdão Bank Mellat/Conselho, n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), o recorrente esteve efetivamente sujeito ao referido regime, com todas as restrições daí decorrentes, de pleno direito, sem intervenção de qualquer ato jurídico adicional.

77 Nestas circunstâncias, o facto de se concluir, no presente processo, que o recorrente não tem interesse em agir do recorrente contra o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado teria por consequência uma violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva, uma vez que, após o desaparecimento definitivo das medidas restritivas individuais que lhe dizem respeito, estaria sujeito aos efeitos do regime controvertido, mas não teria legitimidade para pedir a anulação do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, por ter expirado o prazo de recurso.

78 Como tal, há que concluir que o recorrente dispõe de um interesse em agir para pedir a anulação do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, que é suscetível de ter consequências jurídicas para ele, e, por conseguinte, julgar improcedente, a exceção de inadmissibilidade deduzida a este propósito.

3. *Quanto ao mérito*

79 Em apoio do primeiro e segundo pedidos, o recorrente invoca quatro fundamentos. Com o primeiro fundamento, alega que o regime controvertido é desprovido de base legal à luz do artigo 215.º TFUE na medida em que não tem nenhuma relação lógica com o objetivo da PESC alegadamente prosseguido. Com o segundo fundamento, alega que o regime controvertido é desprovido de base legal à luz do artigo 215.º TFUE na medida em que é desproporcionado face ao objetivo da PESC alegadamente prosseguido. Com o terceiro fundamento, alega que o regime controvertido é contrário aos princípios gerais do direito da União e, em particular, ao artigo 215.º, n.º 3, TFUE, na medida em que viola os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica, da não arbitrariedade, o dever de fundamentação, a exigência de que as sanções prevejam as necessárias garantias jurídicas, bem como o princípio da igualdade de tratamento. O quarto fundamento diz respeito a uma violação dos direitos de propriedade do recorrente e do seu direito de exercer uma atividade comercial, do direito à livre circulação de capitais, bem como do princípio da proporcionalidade.

80 Além disso, no âmbito de vários dos fundamentos enumerados no n.º 79, *supra*, o recorrente apresenta argumentos relativos à natureza da fiscalização exercida pelo Tribunal Geral e ao ónus da prova.

81 Antes de abordar esses argumentos e fundamentos, importa precisar o alcance e a articulação dos pedidos e fundamentos do recorrente.

Quanto ao alcance e à articulação dos pedidos e fundamentos do recorrente

82 Em primeiro lugar, no que respeita à articulação e ao alcance do primeiro e segundo pedidos, o recorrente precisou na audiência que o primeiro pedido visava anular o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, enquanto tal, ao passo que o segundo visava anular essa disposição unicamente na medida em que não previa uma exceção aplicável ao caso do recorrente, enquanto entidade que não está envolvida na proliferação nuclear e que exerce a vigilância exigida para que não venha a estar.

83 Assim sendo, na medida em que a argumentação do recorrente invocada em apoio dos dois pedidos se sobrepõe em larga medida, há que analisá-los em conjunto.

84 Em segundo lugar, no que respeita à articulação e ao alcance dos fundamentos invocados em apoio do primeiro e segundo pedidos, resulta da enumeração que figura no n.º 79, *supra*, que o primeiro e segundo fundamentos são formulados no sentido de que existe uma violação do artigo 215.º, n.º 1, TFUE, segundo o qual «[q]uando uma decisão, adotada em conformidade com o capítulo 2 do título V do Tratado da União Europeia, determine a interrupção ou a redução, total ou parcial, das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão, adota as medidas que se revelarem necessárias.»

85 Com efeito, segundo o recorrente, na medida em que o regime controvertido não tem nenhuma relação lógica com o objetivo da PESC alegadamente prosseguido e é, além disso, desproporcionado relativamente a essa finalidade, o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado não é «necessário» na aceção do artigo 215.º, n.º 1, TFUE, o que implica que é desprovido de base legal.

86 O recorrente interpreta, por isso, o conceito de necessidade referido no artigo 215.º, n.º 1, TFUE, no sentido de que visa o caráter adequado e necessário da medida adotada relativamente ao objetivo prosseguido.

87 Esta argumentação não pode ser aceite. Com efeito, resulta claramente da letra, da economia e da finalidade do artigo 215.º, n.º 1, TFUE que o conceito de necessidade referido por essa disposição não diz respeito à relação entre o ato adotado nos termos do artigo 215.º TFUE e o objetivo da PESC prosseguido, mas a relação entre o referido ato e a decisão PESC na qual assenta. Assim, a referência às «medidas necessárias» visa garantir que o Conselho não adota, ao abrigo do artigo 215.º TFUE, medidas restritivas para além das que constam da decisão PESC correspondente.

88 Ora, no caso em apreço, o recorrente não alega que o artigo 1.º, n.º 115, do regulamento impugnado prevê medidas que excedem as estabelecidas pelo artigo 1.º da Decisão 2012/635.

89 Essa conclusão também não resulta da análise comparativa das duas disposições em causa. Com efeito, embora o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado seja mais detalhado do que o artigo 1.º, n.º 6, da Decisão 2012/635, no que diz respeito às modalidades práticas de execução do regime controvertido, não há diferenças no que diz respeito à natureza das restrições em causa e ao seu âmbito de aplicação.

90 Nestas circunstâncias, o recorrente não tem razão ao alegar, no âmbito do primeiro e segundo fundamentos, que o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado é desprovido de base legal.

91 Como tal, atenta a argumentação do recorrente apresentada no âmbito dos referidos fundamentos, resumida nos n.ºs 85 e 86, *supra*, há que salientar que os referidos fundamentos visam, mais do que a existência de uma base legal, a proporcionalidade do regime controvertido previsto pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado.

92 Com efeito, segundo a jurisprudência, por força do princípio da proporcionalidade, que é parte integrante dos princípios gerais do direito da União, a legalidade da proibição de uma atividade económica está subordinada à condição de que as medidas de proibição sejam adequadas e necessárias à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma possibilidade de escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos onerosa, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v. acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., EU:T:2009:401, n.º 66 e jurisprudência referida).

93 A este respeito, no âmbito do primeiro fundamento, o recorrente contesta a existência de uma relação objetiva entre a proliferação nuclear e o regime controvertido e, como tal, o caráter adequado deste último para impedir a proliferação nuclear.

94 O segundo fundamento diz essencialmente respeito ao caráter suficiente das medidas restritivas preexistentes e ao alcance alegadamente excessivo do regime controvertido. Assim, o referido fundamento visa o caráter necessário do referido regime para impedir a proliferação nuclear.

95 Por outro lado, no âmbito do quarto fundamento, o recorrente alega, em substância, que o regime controvertido prejudica excessivamente o exercício dos seus direitos e liberdades. Deste modo, o recorrente alega que os inconvenientes por ele sofridos em razão da adoção do referido regime são desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos pelo Conselho.

96 Nestas circunstâncias, o Tribunal Geral considera que há que analisar, num primeiro momento, o primeiro, segundo e quarto fundamentos, que se destinam todos a impugnar, em definitivo, a proporcionalidade do regime controvertido.

97 Num segundo momento, importa apreciar o terceiro fundamento, que diz respeito à fundamentação da adoção do regime controvertido, às garantias jurídicas aplicáveis nos termos do artigo 215.º, n.º 3, TFUE, à clareza e à previsibilidade do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado e ao princípio da igualdade de tratamento.

Quanto à fiscalização exercida pelo Tribunal Geral e ao ónus da prova

98 O recorrente sublinha que a fiscalização da legalidade do artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado deve ser completa e rigorosa. Alega, a este propósito, que o Conselho está obrigado a demonstrar, através de provas e informações, que as entidades ou as atividades visadas por uma medida restritiva estão efetivamente envolvidas na proliferação nuclear, não sendo suficiente a existência de um risco de ser esse o caso. Refere-se, a este respeito, aos acórdãos proferidos pelo Tribunal Geral nos litígios relativos a medidas restritivas individuais, designadamente os acórdãos de 28 de novembro de 2013, Conselho/Fulmen e Mahmoudian (C-280/12 P, Colet., EU:C:2013:775), Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho, n.º 33, *supra* (EU:T:2012:201), e Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), que considera transponíveis para o caso em apreço.

99 O Conselho, apoiado pelos intervenientes, alega que dispõe de um amplo poder de apreciação para decidir se, num determinado caso, se deve recorrer a medidas restritivas individuais ou gerais ou a uma conjugação dos dois tipos de medidas restritivas, bem como para definir os critérios que permitem a sua execução. Alega que, de acordo com o acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 92, *supra* (EU:T:2009:401, n.º 36), esse poder de apreciação apenas está sujeito a uma fiscalização jurisdicional restrita.

100 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os órgãos jurisdicionais da União devem, em conformidade com as competências de que estão investidos ao abrigo do Tratado FUE, assegurar uma fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os atos da União, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante dos princípios gerais do direito da União (acórdãos 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., EU:C:2008:461, n.º 326, e Conselho/Fulmen e Mahmoudian, já referido no n.º 98, *supra*, EU:C:2013:775, n.º 58).

101 No caso em apreço, há que ter em conta a natureza particular do regime controvertido, que se distingue quer das medidas restritivas individuais, visadas pela jurisprudência invocada pelo recorrente, quer dos critérios gerais que permitem a adoção das referidas medidas relativamente a pessoas e entidades determinadas, visadas pela jurisprudência referida pelo Conselho. Com efeito, por um lado, como resulta das conclusões constantes do n.º 36, *supra*, o artigo 1.º, n.º 15 do regulamento impugnado, que introduziu o regime controvertido, tem um alcance geral e não constitui, portanto, um ato individual. Por outro lado, resulta dos n.ºs 52 a 67, *supra*, que, ao contrário dos critérios gerais que permitem a adoção de medidas restritivas individuais, certas disposições do Regulamento n.º 267/2012 alteradas ou introduzidas pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado dizem diretamente respeito ao recorrente e não necessitam de medidas de execução.

102 Nestas circunstâncias, embora a fiscalização exercida pelo Tribunal Geral não possa ser considerada restrita, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 100, *supra*, cumpre reconhecer ao Conselho um poder de apreciação quanto à oportunidade da adoção das medidas restritivas enquanto tal e quanto à determinação das medidas restritivas gerais adotadas para alcançar o objetivo incluído no domínio da PESC que prossegue. Com efeito, o referido domínio é particularmente sensível, uma vez que diz respeito às relações internacionais e à segurança da União e dos seus Estados-Membros.

103 Além disso, a argumentação do recorrente relativa ao ónus da prova que alegadamente incumbe ao Conselho não deve ser acolhida.

104 Com efeito, os acórdãos invocados pelo recorrente e citados no n.º 98, *supra*, dizem respeito a medidas restritivas individuais adotadas pelo Conselho com base no critério que visa as entidades identificadas como «estando envolvidas, diretamente associadas ou tendo prestado apoio» à proliferação nuclear. Assim, nos processos em questão, o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça foram chamados a verificar o mérito de alegações e apreciações do Conselho segundo as quais pessoas ou entidades específicas estavam efetivamente envolvidas na proliferação nuclear e satisfaziam, assim, o critério previsto para a adoção de medidas restritivas individuais. Essa verificação só podia ser efetuada com base em provas e informações concretas relativas às atividades de pessoas ou entidades em questão.

105 Ora, uma vez que o regime controvertido não é uma medida restritiva individual, mas um ato de alcance geral, as restrições que dele decorrem não se fundam numa apreciação ou em alegações concretas do Conselho relativas ao envolvimento de pessoas ou entidades determinadas na proliferação nuclear, mas numa apreciação geral quanto aos mecanismos que permitem o financiamento desta última e quanto às medidas gerais suscetíveis de a impedir.

106 Por conseguinte, não há que transpor para o caso concreto a jurisprudência referida no n.º 98, *supra*, de modo que não se deve, nomeadamente, exigir do Conselho que demonstre que as entidades afetadas pelo regime controvertido estão efetivamente envolvidas na proliferação nuclear.

107 O recorrente objeta ainda, a este respeito, que uma medida restritiva geral, como o regime controvertido, não pode estar sujeita a exigências menos estritas do que as medidas restritivas individuais em causa nos acórdãos referidos no n.º 98, *supra*, na medida em que os dois tipos de medidas têm consequências comparáveis nas pessoas e entidades que afetam.

108 Ora, por um lado, essa alegação não tem fundamento. Com efeito, as restrições que decorrem para a pessoa ou a entidade visada da adoção de medidas restritivas individuais são consideravelmente mais alargadas. Assim, os fundos da pessoa ou da entidade em causa são congelados e é exigida uma derrogação para cada transferência que os envolva, sendo as categorias de transferências passíveis de uma derrogação relativamente restritas. O regime controvertido, por seu turno, não inclui um congelamento de fundos, prevê uma lista das finalidades permitidas mais alargado do que no caso das medidas restritivas individuais e reserva a obrigação de autorização às transferências que excedam certos limites.

109 Por outro lado, e seja como for, cabe salientar que os elementos sobre os quais deve incidir a análise do Tribunal Geral, bem como a eventual existência de um ónus da prova especial e o seu objeto, não dependem da gravidade das consequências de uma eventual medida restritiva determinada, mas da questão de saber se essa medida tem alcance individual ou geral e, como tal, se foi adotada na sequência da apreciação das circunstâncias particulares de uma pessoa ou entidade específica. Ora, como resulta da análise levada a cabo anteriormente, o regime controvertido é uma medida de alcance geral.

110 Face ao exposto, bem como aos desenvolvimentos que figuram nos n.os 82 a 97, *supra*, o Tribunal Geral deve, no caso em apreço, por um lado, verificar a proporcionalidade do regime controvertido, e, portanto, examinar se o Conselho podia considerar, com razão, que a sua adoção era adequada e necessária para alcançar o objetivo que consiste em impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento e que não causava inconvenientes desproporcionados às pessoas e entidades em causa, entre as quais o recorrente.

111 Por outro lado, importa analisar se o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado é afetado pelos vícios invocados no âmbito do terceiro fundamento.

Quanto ao primeiro, segundo e quarto fundamentos

Quanto ao primeiro fundamento, relativo ao caráter adequado do regime controvertido.

112 O recorrente alega, em substância, que o regime controvertido não é adequado para alcançar o objetivo da PESC prosseguido pelo Conselho, uma vez que não tem nenhuma relação lógica com a proliferação nuclear ou com o seu financiamento. A sua argumentação prende-se com dois objetivos que poderiam ter sido prosseguidos pelo Conselho ao adotar o regime controvertido.

113 Assim, por um lado, o recorrente não contesta a legitimidade de um objetivo de impedir as transferências de fundos suscetíveis, enquanto tais, de contribuir para a proliferação nuclear (a seguir «primeiro objetivo»), mas considera que não é efetivamente prosseguido pela adoção do regime controvertido, uma vez que este último é demasiado geral para o alcançar. Por conseguinte, segundo o recorrente, não existe nenhuma relação entre o regime controvertido e o primeiro objetivo.

114 Por outro lado, o recorrente considera que a adoção do regime controvertido foi efetivamente justificada por um objetivo mais lato, que consiste em exercer uma pressão económica sobre o Irão, impedindo o acesso das instituições financeiras e, mais genericamente, dos operadores económicos iranianos ao mercado financeiro da União, independentemente da questão de saber se as transferências afetadas estavam, enquanto tais, ligadas à proliferação nuclear (a seguir «segundo objetivo»). O recorrente sustenta que tal objetivo não é legítimo.

115 O recorrente alega ainda, com base em vários elementos, que, para serem adequadas, as medidas restritivas em matéria de proliferação nuclear devem visar especificamente atividades relativas a esta última.

116 O Conselho, apoiado pelas intervenientes, contesta o mérito dos argumentos do recorrente. Considera, designadamente, que o regime controvertido prossegue quer o primeiro quer o segundo objetivo e que estes dois objetivos são legítimos. Os intervenientes indicam, a este respeito, que a adoção do regime controvertido é justificado pelo fracasso das medidas restritivas anteriores, designadamente das medidas restritivas individuais, e destina-se a forçar o Irão a encetar negociações relativas à proliferação nuclear, ou a mesmo abandoná-la, por falta de meios suficientes para a prosseguir.

– Quanto ao primeiro objetivo

117 Como se referiu no n.º 113, *supra*, a legitimidade do primeiro objetivo não é contestada pelo recorrente. Em todo o caso, o objetivo de impedir as transferências de fundos suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear insere-se claramente no âmbito do objetivo legítimo de impedir a referida proliferação enquanto tal e o seu financiamento, que subjaz a todas as disposições da Decisão 2010/412 e do Regulamento n.º 267/2012.

118 Quanto à questão de saber se o regime controvertido prossegue efetivamente o primeiro objetivo, há que salientar, em primeiro lugar, que essa relação entre o referido objetivo e o regime controvertido decorre da letra do considerando 12 da Decisão 2012/635, para a qual remete o considerando 7 do regulamento impugnado. O considerando 12 da Diretiva 2012/635 enuncia o seguinte:

«A fim de impedir a transferência de quaisquer ativos financeiros ou de outro tipo ou de recursos que sejam suscetíveis de contribuir para atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação realizadas pelo Irão ou para o desenvolvimento de vetores de armas nucleares por parte deste país, as transações entre bancos e instituições financeiras da União e do Irão deverão também ser proibidas, a menos que sejam previamente autorizadas pelo Estado-Membro em causa. Tal não deverá impedir a manutenção de operações comerciais não proibidas pela Decisão 2010/413/PESC.»

119 Resulta expressamente dessa disposição que a adoção de um regime geral que prevê restrições às transferências de fundos que envolvem os bancos e as instituições financeiras da União e do Irão, a saber, a adoção do regime controvertido, prossegue o primeiro objetivo.

120 Além desta consideração geral, o Conselho invoca duas circunstâncias que são, segundo ele, pertinentes para apreciar a existência de uma relação entre o regime controvertido e o primeiro objetivo.

121 Assim, por um lado, o Conselho alega que o financiamento da proliferação nuclear depende obrigatoriamente dos serviços prestados pelos bancos iranianos, em especial os que dispõem, como o recorrente, de uma presença internacional. Por outro lado, tendo em conta natureza clandestina das atividades em causa, não se pode excluir que o banco em questão ignore que as transferências de fundos que realiza estão ligadas à proliferação nuclear.

122 Estas duas premissas, admitindo que se verificam, são efetivamente suscetíveis de corroborar a existência de uma relação entre o regime controvertido e o primeiro objetivo. Com efeito, embora exista um risco não despiciendo de as instituições financeiras iranianas serem utilizadas, eventualmente sem o seu conhecimento, para realizar transações ligadas à proliferação nuclear, um controlo mais sistemático das transferências de fundos em que estão envolvidas, graças a um sistema de notificação e de autorização prévias, permitirá às autoridades competentes dos Estados-Membros obterem as informações pertinentes sobre as transferências em questão e dar-lhes-á uma oportunidade de identificarem e proibirem aquelas que suspeitam poder contribuir para a proliferação nuclear. Tal mecanismo será então suscetível de tornar mais difícil o financiamento da proliferação nuclear.

123 Todavia, o recorrente contesta que as duas circunstâncias avançadas pelo Conselho possam ser tomada em consideração. Alega que essas circunstâncias são hipotéticas e não sustentadas por nenhuma prova concreta, ao contrário do que exige a jurisprudência, designadamente os acórdãos referidos no n.º 98, *supra*.

124 A este respeito, importa recordar, por um lado, que resulta dos n.ºs 98 a 109, *supra*, que os acórdãos invocados pelo recorrente diziam respeito a medidas restritivas individuais, o que implica que as regras que preveem em matéria de ónus da prova não podem ser transpostas para o caso em apreço.

125 Por outro lado, cabe observar que o mérito das premissas avançadas pelo Conselho é confirmado pelas circunstâncias em causa no processo que conduziram ao acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), no qual a próprio recorrente apoia a sua posição.

126 Com efeito, um dos motivos considerados pelo Conselho a respeito do recorrente aquando da adoção das medidas restritivas individuais contra ele era o facto de que prestava serviços de gestão de contas à Novin Energy Company (a seguir «Novin»), ela própria abrangida por medidas restritivas adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»). O recorrente admite ter prestado os serviços em causa, mas contesta ter tido conhecimento do envolvimento da Novin na proliferação nuclear antes da adoção de medidas restritivas contra ela pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na falta de elementos de prova ou de informações precisas e concretas que sugerissem que o recorrente sabia ou podia razoavelmente suspeitar que a Novin participava na proliferação nuclear em data anterior, o Tribunal Geral aceitou a alegação do recorrente quanto a este ponto. Considerou, por conseguinte, que os serviços prestados pelo recorrente à Novin antes da adoção de medidas restritivas contra esta última não constituíam um apoio à proliferação nuclear na aceção da Decisão 2010/413 e do Regulamento n.º 267/2012, e não justificavam, consequentemente, a adoção de medidas restritivas individuais contra o recorrente (acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra*, EU:T:2013:39, n.ºs 119 a 138).

127 Esses factos, demonstrados no âmbito de um processo no Tribunal Geral, confirmam, por um lado, que as entidades iranianas envolvidas na proliferação nuclear utilizam os serviços financeiros prestados pelos bancos iranianos e, por outro, que estes últimos podem fornecer esses serviços, que incluem a execução de ordens de pagamento, sem o seu conhecimento, o que implica que podem ser levados a efetuar transferências de fundos suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear.

128 Assim, os serviços financeiros prestados pelo recorrente à Novin, visados pelo acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), corroboram as duas premissas invocadas pelo Conselho bem como, por conseguinte, a existência de uma relação entre o primeiro objetivo e o regime controvertido.

129 Para contestar a existência desta relação, o recorrente alega ainda, em primeiro lugar, que o regime controvertido não é adequado para alcançar o primeiro objetivo porque é excessivamente geral, na medida em que não visa unicamente as transferências de fundos suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear, mas todas as transferências entre os bancos iranianos e os bancos da União.

130 Ora, este argumento é ineficaz no contexto do presente fundamento, na medida em que não visa a própria existência de uma relação entre o primeiro objetivo e o regime controvertido, e como tal o caráter adequado deste último, mas a questão de saber se o regime controvertido é necessário para alcançar o referido objetivo ou se teriam sido suficientes medidas menos gerais. Por conseguinte, há que examinar o argumento em questão quando se proceder à apreciação do segundo fundamento, juntamente com os outros argumentos que visam o âmbito de aplicação do regime controvertido (v. n.os 187 a 199, *infra*).

131 Em segundo lugar, no entender do recorrente, o regime controvertido não é adequado para alcançar o primeiro objetivo porque é ineficaz, na medida em que apenas abrange as relações com as instituições financeiras da União e não é suficiente para fazer cessar as atividades de pessoas ou entidades envolvidas na proliferação nuclear.

132 Ora, desde logo, a circunstância de uma medida não ser, em si mesma, suficiente para alcançar um objetivo não implica, de modo algum, que não seja adequada para o alcançar na aceção da jurisprudência recordada no n.º 92, *supra*. Assim, o facto de o regime controvertido ser apenas uma das medidas restritivas, tanto gerais como individuais, adotadas pelo Conselho para impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento não implica que seja ilegal.

133 Em seguida, na medida em que se deve entender que o recorrente alega que o regime controvertido dever-se-ia igualmente aplicar a transferências de fundos que envolvam nacionais da União que não as instituições financeiras ou de crédito, há que salientar que, como resulta do n.º 3, *supra*, o artigo 30.º-A do Regulamento n.º 267/2012 prevê que essas transferências estão sujeitas a restrições análogas, se não mesmo estritamente idênticas, às que decorrem do regime controvertido.

134 Por último, na medida em que se deva interpretar o argumento do recorrente no sentido de que o Conselho deveria ter adotado medidas dirigidas às relações entre as instituições financeiras iranianas e as dos países terceiros, basta observar que a União não tem, *a priori*, competência relativamente a essas relações, fora das hipóteses previstas no artigo 49.º do Regulamento n.º 267/2012, que define o âmbito de aplicação deste último.

135 Face ao exposto, há que concluir que o regime controvertido está relacionado ao primeiro objetivo, que é um objetivo legítimo da PESC, e é, portanto, adequado para o alcançar, na aceção da jurisprudência referida no n.º 92, *supra*.

– Quanto ao segundo objetivo

136 Como se observou no n.º 114, *supra*, o segundo objetivo, que consiste em exercer uma pressão económica sobre o Irão, limitando o acesso das instituições financeiras e, mais genericamente, dos operadores económicos iranianos ao mercado financeiro da União, independentemente da questão de saber se as transferências afetadas estão, enquanto tais, ligadas à proliferação nuclear.

137 O recorrente considera que o regime controvertido prossegue o segundo objetivo e que este último não é legítimo, uma vez que, designadamente, não visa a proliferação nuclear, mas tem uma motivação económica, e não está, por conseguinte, abrangido pela Decisão 2010/413 e pelo Regulamento n.º 267/2012. Acrescenta que o segundo objetivo pode justificar qualquer medida destinada a prejudicar o Irão, a sua economia e o seu Governo, bem como qualquer proibição das relações comerciais.

138 O Conselho, apoiado pelos intervenientes, considera que, embora o regime controvertido prossiga efetivamente o segundo objetivo, na sequência do fracasso de medidas restritivas anteriores, o referido objetivo é, no entanto, legítimo, já que visa forçar o Irão a encetar negociações relativas à proliferação nuclear, ou mesmo a abandoná-la.

139 Ora, apesar de as partes, entre as quais o Conselho, enquanto autor da Decisão 2012/635 e do Regulamento impugnado, estarem de acordo quanto ao facto de que o regime controvertido prossegue o segundo objetivo, esta sua opinião não é, contudo, apoiada pela análise das disposições pertinentes desses textos.

140 Com efeito, é verdade que o considerando 5 da Decisão 2012/635, que é implementado pelo regulamento impugnado, se refere, em geral, ao facto de o Irão não se ter mostrado disponível para encetar negociações sérias sobre o seu programa nuclear, como motivo de adoção de medidas restritivas adicionais.

141 Todavia, como já foi exposto no n.º 118, *supra*, o considerando 12 da Decisão 2012/635, que visa especificamente o regime controvertido, refere-se ao facto de que há que «impedir a transferência de quaisquer ativos financeiros ou de outro tipo ou de recursos que sejam suscetíveis de contribuir para atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação realizadas pelo Irão ou para o desenvolvimento de vetores de armas nucleares», entendendo-se que tal não deverá «impedir a manutenção de operações comerciais não proibidas pela Decisão 2010/413». Este enunciado não se refere à vontade de exercer uma pressão económica generalizada sobre o Irão, e até menciona expressamente que o comércio legítimo não deve ser impedido.

142 O facto de o regime controvertido não prosseguir o segundo objetivo é confirmado, nos planos contextual e teleológico, pela análise da natureza e do impacto das restrições que dele decorrem. Com efeito, o referido regime não prevê o confisco nem o congelamento de fundos das instituições financeiras iranianas ou de outras entidades iranianas, mas limita algumas das finalidades permitidas das transferências de fundos que as envolvam e sujeita-as a obrigações de notificação e de autorização prévias. Do mesmo modo, por força do artigo 30.º-B, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 267/2012, introduzido pelo artigo 1.º, n.º 15, do regulamento controvertido, a única hipótese em que se permite a recusa de uma transferência que prossegue uma finalidade permitida é quando a mesma viole as proibições previstas pelo Regulamento n.º 267/2012. Assim, embora o regime controvertido comporte custos administrativos adicionais para as entidades visadas e restrinja eventualmente a possibilidade de efetuar algumas transferências, não parece que se destine, enquanto tal, a exercer uma pressão económica sobre o Irão, impedindo, em regra, o acesso dos operadores económicos iranianos ao mercado financeiro da União.

143 Tendo em conta o exposto, há que concluir que, não obstante as alegações das partes, que não podem prevalecer sobre uma interpretação literal, contextual e teleológica das disposições pertinentes, o segundo objetivo não é prosseguido pelo regime controvertido. Por conseguinte, esse objetivo não pode ser tido em consideração na sequência da análise do presente recurso, e a argumentação do recorrente a ele relativa, invocada no âmbito do presente fundamento, deve ser rejeitada.

– Quanto à exigência de uma relação específica entre o regime controvertido e as atividades relativa à proliferação nuclear

144 O recorrente alega que resulta da jurisprudência referida no n.º 98, *supra*, bem como da Declaração n.º 25, intitulada «Declaração *ad* artigos 75.° e 215.° do Tratado [FUE]», anexa à ata final da conferência intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 (JO 2008, C 115, p. 346), que as medidas restritivas que visam a proliferação nuclear devem dirigir-se especificamente às atividades relativas a esta última.

145 A mesma conclusão resulta das recomendações de métodos de trabalho tendo em vista a adoção de sanções autónomas da União, adotadas pelo Conselho em 21 de dezembro de 2011 (documento 18920/11, a seguir «recomendações») e das orientações do Conselho relativas à execução de medidas restritivas (sanções) no âmbito da PESC de 15 de junho de 2012 (documento 11205/12, a seguir «orientações»). Com efeito, segundo esses documentos, as medidas restritivas direcionadas seriam

mais eficazes e teriam consequências negativas menos importantes para terceiros do que as restrições gerais. Por conseguinte, as medidas restritivas adotadas deviam visar as políticas e as atividades na origem da decisão da União, bem como as pessoas e entidades responsáveis por essas políticas e ações, e não deviam ter uma motivação económica. Ora, segundo o recorrente, o regime controvertido não visa especificamente nem a proliferação nuclear nem as pessoas por ela responsáveis, mas todo o setor financeiro iraniano. De igual modo, o referido regime é motivado por considerações essencialmente económicas.

146 A este respeito, há que salientar, desde logo, que resulta dos n.os 98 a 109, *supra*, que, embora caiba ao Tribunal Geral verificar se o regime controvertido é adequado para alcançar o objetivo que consiste em impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento, isso não implica que o Conselho esteja obrigado a demonstrar que as entidades afetadas pelo regime controvertido estão efetivamente envolvidas na proliferação nuclear.

147 Em seguida, resulta da análise levada a cabo nos n.os 117 a 135, *supra*, que o regime controvertido visa alcançar o primeiro objetivo, isto é impedir as transferências de fundos suscetíveis, enquanto tais, de contribuir para a proliferação nuclear. Assim, o referido regime visa a proliferação nuclear e o seu financiamento e não é motivado por considerações económicas, já que, designadamente, não prossegue o segundo objetivo.

148 Na medida em que o recorrente alega, neste contexto, que o regime controvertido abrange todo o setor financeiro iraniano e que se trata de uma medida adotada «indiscriminadamente», os seus argumentos serão analisados no âmbito do segundo fundamento, juntamente com os demais argumentos relativos ao âmbito de aplicação do regime controvertido (v. n.os 187 a 199, *infra*).

149 Por último, a Declaração n.º 25, intitulada «Declaração *ad* artigos 75.° e 215.° do Tratado [FUE]», exige, designadamente, que as decisões que imponham medidas restritivas contra uma pessoa ou uma entidade devem fundar-se em critérios claros e precisos. Ora, por um lado, como resulta do n.º 36, *supra*, o artigo 1.º, n.º 15, do regulamento impugnado, que introduziu o regime controvertido, não constitui uma decisão na aceção da declaração em questão, uma vez que não abrange pessoas ou entidades determinadas, mas prevê um regime de alcance geral. Por outro lado, em todo o caso, a questão de saber se as disposições que preveem o regime controvertido são suficientemente claras será analisada no âmbito do terceiro fundamento.

150 As recomendações e as orientações, por seu turno, precisam, é certo, que as medidas restritivas direcionadas permitem limitar as consequências negativas para as pessoas que não são responsáveis pelas políticas e ações que desencadearam a atuação da União, e são mais eficazes do que as medidas impostas indiscriminadamente. Assim sendo, esta constatação geral não implica, de modo algum, que as medidas restritivas gerais não sejam adequadas para alcançar o objetivo prosseguido pelo Conselho, ou que o Conselho não possa, em caso algum, adotar tais medidas restritivas gerais, não obstante a competência que lhe é conferida pelo artigo 215.º, n.º 1, TFUE.

151 Nestas circunstâncias, há que rejeitar os argumentos do recorrente relativos à exigência de uma relação específica entre o regime controvertido e as atividades relativas à proliferação nuclear.

152 Face a todo o exposto, importa concluir que o regime controvertido prossegue o primeiro objetivo, que é legítimo. Nestas circunstâncias, o referido regime é adequado na aceção da jurisprudência referida no n.º 92, *supra*, o que implica que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo ao caráter adequado do regime controvertido

153 O recorrente alega que, mesmo admitindo que apresenta uma relação lógica com o objetivo da PESC prosseguido pelo Conselho, o regime controvertido não é necessário para o alcançar, o que implica que é desproporcionado.

154 Em apoio da sua posição, o recorrente alega três fundamentos. Em primeiro lugar, alega que as medidas restritivas existentes no momento da adoção do regime controvertido eram suficientes para alcançar o objetivo prosseguido pelo Conselho. Em segundo lugar, alega que o regime controvertido não é necessário, na medida em que o seu âmbito de aplicação é excessivamente geral ao incluir igualmente transferências e entidades que não estão envolvidas na proliferação nuclear. Em terceiro lugar, o recorrente alega que o regime controvertido teria efeitos nefastos desproporcionados em toda a economia e a população iranianas.

155 As outras partes contestam a procedência dos argumentos do recorrente.

156 A título preliminar, há que salientar que a terceira alegação do recorrente é, no essencial, ineficaz no âmbito do presente fundamento. Com efeito, mesmo que se admita que o regime controvertido está efetivamente na origem dos efeitos nefastos excessivos, essa circunstância não implica que não seja necessário para alcançar o objetivo prosseguido, mas sim que, independentemente da questão da sua necessidade, causa inconvenientes desproporcionados às pessoas e entidades que afeta. Nestas circunstâncias, há que analisar o terceiro argumento no âmbito do quarto fundamento, consagrado à gravidade dos inconvenientes causados (v. n.os 204 a 214, *infra*).

– Quanto ao caráter suficiente das medidas restritivas existentes no momento da adoção do regime controvertido

157 Segundo o recorrente, no momento da adoção do regime controvertido, já estavam em curso medidas restritivas individuais contra entidades envolvidas na proliferação nuclear e podiam, se necessário, ser adotadas novas medidas individuais contra outras entidades. Segundo o acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 92, *supra* (EU:T:2009:401, n.º 68), tais medidas podiam garantir que os fundos das entidades visadas deixassem de ser utilizados para promover a proliferação nuclear.

158 Neste contexto, o recorrente considera que a alegação do Conselho segundo a qual estão envolvidas outras pessoas na proliferação nuclear para além das identificadas no âmbito das medidas restritivas individuais não pode ser tida em consideração, uma vez que permite contornar a obrigação imposta ao Conselho de demonstrar o envolvimento de pessoas e entidades em causa na referida proliferação, consagrada pela jurisprudência.

159 O recorrente acrescenta que, antes da adoção do regime controvertido, o Regulamento n.º 267/2012 já previa um sistema de notificação e de controlo complexo que restringia as transferências de fundos bem como a prestação de serviços financeiros com origem em, e destino a, pessoas e entidades iranianas. Segundo o recorrente, por força destas regras, os bancos europeus já eram obrigados, pelo menos implicitamente, a controlar os pagamentos e as relações comerciais em questão, o que implica que não era necessário adotar o regime controvertido.

160 Por outro lado, a eficácia das medidas restritivas, quer gerais quer individuais, implementadas antes da adoção do regime controvertido nunca tinha sido posta em causa, e tinha mesmo sido confirmada pelo acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 92, *supra* (EU:T:2009:401). Do mesmo modo, resulta das orientações que as medidas restritivas individuais são mais eficazes e lesam de forma menos grave o comércio legítimo do que as medidas gerais adotadas indiscriminadamente.

161 Em primeiro lugar, quanto às medidas restritivas individuais, há que observar, a exemplo do Conselho, que a sua execução pressupõe que a pessoa ou entidade em causa tenha sido identificada, previamente, como satisfazendo um dos critérios previstos pela regulamentação aplicável. Por conseguinte, como resulta do n.º 68 do acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 92, *supra* (EU:T:2009:401), o congelamento dos fundos das entidades reconhecidas como entidades que participam, estão diretamente associadas ou prestam apoio à proliferação nuclear pode garantir que esses fundos já não serão utilizados para promover a proliferação nuclear, mas, em contrapartida, não é suscetível de impedir tal utilização dos fundos de pessoas e entidades cujo envolvimento na proliferação nuclear ainda não é conhecido. Ora, como resulta da exposição das circunstâncias em que o recorrente tinha prestado serviços financeiros à Novin, que figuram nos n.ºs 125 a 128, *supra*, a existência de tais pessoas e entidades não é hipotética, mas, pelo contrário, foi demonstrada no âmbito de um processo no Tribunal Geral.

162 Em segundo lugar, é verdade que, no momento da adoção do regime controvertido, já estavam previstas no artigo 30.º do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «regime anterior») medidas restritivas que regulavam as transferências de fundos que envolvessem uma pessoa ou entidade iraniana. O regime anterior previa, designadamente, uma obrigação de notificação prévia a partir de um limite de 10 000 euros e uma obrigação de autorização prévia para as transferências de montante igual ou superior a 40 000 euros diferentes das transferências humanitárias. A autorização podia ser recusada se a autoridade competente tivesse razões para crer que a transferência de fundos podia violar qualquer uma das proibições ou obrigações previstas pelo Regulamento n.º 267/2012.

163 A este respeito, resulta de uma comparação do regime anterior com o regime controvertido que este último não constitui um regime qualitativamente novo, como o recorrente deixa subentender, mas assenta em melhorias parciais que visam reforçar o regime anterior.

164 Com efeito, no que diz respeito às instituições financeiras iranianas, entre as quais o recorrente, a adoção do regime controvertido só reforçou as restrições existentes previstas pelo regime anterior em três aspetos, a saber, desde logo, ao enumerar limitativamente as categorias de transferências permitidas, em seguida, ao introduzir sem limite de autorização para as transferências humanitárias, e, por último, ao diminuir o limite de autorização para determinadas categorias de transferências. Além disso, o efeito da primeira alteração é atenuado pelo facto de a enumeração das finalidades permitidas ser amplo, designadamente na medida em que inclui as transferências relacionadas com um contrato comercial específico.

165 Esta análise comparativa tende a pôr em causa a alegação do recorrente quanto ao caráter excessivamente geral e, como tal, desnecessário, do regime controvertido. Com efeito, na medida em que o recorrente não contesta expressamente o caráter necessário do regime anterior e afirma mesmo que era suscetível, juntamente com outras medidas, de alcançar o objetivo prosseguido pelo Conselho, não pode alegar, com razão, a falta de necessidade do regime controvertido, que não se distingue, quanto às suas características essenciais, do regime anterior.

166 Em terceiro lugar, na medida em que a argumentação do recorrente deve ser interpretada no sentido de que contesta a necessidade quer do regime controvertido quer, implicitamente, do regime anterior, visto que ambos sujeitam as transferências entre as instituições financeiras iranianas e as da União à vigilância sistemática das autoridades competentes dos Estados-Membros, mais do que a uma vigilância interna das referidas instituições, igualmente prevista pelo Regulamento n.º 267/2012, o Conselho invoca duas circunstâncias para justificar essa escolha.

167 Por um lado, alega que não pode confiar nos bancos iranianos para exercer controlos prévios, tendo em conta as lacunas do sistema iraniano de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, constatadas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI), uma organização intergovernamental encarregada de determinar os parâmetros e de promover a aplicação efetiva das

medidas legislativas, regulamentares e operacionais para combater o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e outras ameaças conexas que representem um risco para a integridade do sistema financeiro internacional.

168 Por outro lado, o Conselho considera que, não obstante a obrigação de vigilância imposta às instituições financeiras da União, estas podem não estar em condições de identificar e lidar com transferências suspeitas, tanto mais que as entidades envolvidas na proliferação nuclear tentam dissimular a identidade das partes nas operações em causa.

169 Quanto ao primeiro argumento do Conselho, o recorrente não contesta as conclusões do GAFI. Alega, todavia, que não são pertinentes, na medida em que o regime controvertido não visa nem o branqueamento de capitais nem o financiamento do terrorismo, mas a proliferação nuclear.

170 Este argumento não colhe. Com efeito, embora os domínios em questão sejam distintos, estão, no entanto, estreitamente relacionados entre si, na medida em que implicam, os três, a utilização de fundos financeiros para alcançar objetivos clandestinos. Esta circunstância está, aliás, refletida na definição das tarefas do GAFI bem como no facto de as discussões levadas a cabo nessa organização dizerem igualmente respeito ao financiamento da proliferação das armas de destruição massiva.

171 Nestas circunstâncias, deve considerar-se que as conclusões do GAFI podem ser transpostas para o caso em apreço e permitem, portanto, concluir que, tendo em conta as lacunas no sistema iraniano de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, as entidades iranianas, em especial as instituições financeiras, correm igualmente o risco acrescido de ser levadas a participar, voluntariamente ou sem o seu conhecimento, em transferências suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear. Isto é tanto mais assim quando, na medida em que as atividades ligadas à proliferação nuclear são geridas pelo Governo iraniano, não é realista esperar que esse mesmo governo tome medidas legislativas ou administrativas para o impedir.

172 Quanto ao segundo argumento do Conselho, há que salientar que o excerto do relatório do GAFI por ele apresentado convida, designadamente, a que, para além de uma vigilância reforçada por parte das instituições, os órgãos jurisdicionais membros do GAFI apliquem contra-medidas eficazes para proteger os seus setores financeiros dos riscos que vêm do Irão. Esta conclusão implica que, na opinião do GAFI, as instituições financeiras não são capazes, por si sós, de fazer face ao risco em questão de forma adequada.

173 Neste contexto, tal como recordado no n.º 161, *supra*, o próprio recorrente foi levado a prestar, sem o seu conhecimento, serviços de gestão de contas a uma entidade iraniana envolvida na proliferação nuclear, não obstante os seus sistemas de controlos internos. Nestas circunstâncias, não se pode excluir que uma instituição financeira da União seja, também involuntariamente, levada a participar numa transferência de fundos suscetível de contribuir para a proliferação nuclear.

174 Assim, as circunstâncias avançadas pelo Conselho demonstram que um regime como o controvertido era necessário, não obstante as obrigações paralelas de vigilância interna impostas às instituições financeiras da União.

175 Em último lugar, os argumentos do recorrente resumidos no n.º 160, *supra*, segundo os quais a eficácia das medidas restritivas implementadas antes da adoção do regime controvertido nunca foi posta em causa e foi confirmada pelas orientações, não podem ser acolhidos.

176 Assim, desde logo, embora o Conselho não tenha apresentado elementos específicos que demonstrem que a eficácia das medidas restritivas foi objeto de contestações ou de reservas, não é menos verdade que, desde a adoção do Regulamento n.º 423/2007, que era o primeiro regulamento relativo à proliferação nuclear, essas mesmas medidas foram progressivamente alargadas, reforçadas e especificadas, o que sugere que o Conselho procurava constantemente aumentar a sua eficácia.

177 Em seguida, como resulta do n.º 161, *supra*, o acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 92, *supra* (EU:T:2009:401), confirmou unicamente a eficácia das medidas restritivas individuais relativamente aos fundos de pessoas e entidades visadas por estas mesmas medidas. Em contrapartida, não permitiu retirar conclusões válidas quanto à eficácia em geral do regime das medidas restritivas que visam a proliferação nuclear.

178 Por último, a constatação, que figura nas orientações, segundo a qual, em substância, as medidas restritivas individuais são geralmente mais eficazes e lesam de forma menos grave o comércio legítimo do que as medidas restritivas adotadas indiscriminadamente, por um lado, não implica, de modo algum, que as medidas restritivas não sejam necessárias para alcançar o objetivo prosseguido pelo Conselho, designadamente quando as medidas restritivas individuais se revelam, por si sós, insuficientes para esse efeito, como é o caso em apreço. Por outro lado, em qualquer caso, como resulta da análise dos argumentos relativos ao âmbito de aplicação do regime controvertido, efetuada nos n.ºs 187 a 199, *infra*, o recorrente qualifica, erradamente, o regime controvertido como uma medida adotada «indiscriminadamente».

179 Face ao exposto, há que concluir que os argumentos do recorrente não demonstram que a adoção do regime controvertido ou, mais genericamente, de um regime que sujeita as transferências entre as instituições financeiras iranianas e as da União à vigilância sistemática das autoridades competentes dos Estados-Membros não era necessária em razão da existência de outras medidas restritivas implementadas no âmbito do Regulamento n.º 267/2012.

180 Por conseguinte, há que rejeitar a presente alegação.

– Quanto ao âmbito de aplicação do regime controvertido

181 O recorrente alega que o regime controvertido não visa as transferências de fundos que contribuem para a proliferação nuclear, mas constitui, na realidade, um embargo geral, que impede qualquer atividade económica e qualquer transferência de fundos entre as instituições financeiras da União e o Irão. Com efeito, na medida em que o regime controvertido visa o setor financeiro iraniano na sua totalidade, o Conselho impôs sem razão proibições globais com base em generalizações relativas a todos os bancos de um país. Assim, o regime controvertido leva a suspeitar, de forma injustificada, que praticamente todos os bancos iranianos estão envolvidos na proliferação nuclear e no branqueamento de capitais.

182 Neste contexto, a alegação do Conselho segundo a qual existem pessoas não identificadas no âmbito de medidas restritivas individuais que estão envolvidas na proliferação nuclear não pode justificar o âmbito de aplicação do regime controvertido, segundo o recorrente. Com efeito, esta alegação não diz especificamente respeito aos bancos, que são no entanto os mais afetados pelo regime controvertido, mas às pessoas ou entidades em geral. Por conseguinte, o regime controvertido não foi adaptado ao objetivo prosseguido, uma vez que afeta, com toda a certeza, numerosas entidades não envolvidas na proliferação nuclear e transferências que não estão relacionadas com essa proliferação, para afetar, eventualmente, algumas que estão.

183 O recorrente alega, a este respeito, que o critério previsto no artigo 30.º-B, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 267/2012, introduzido pelo regulamento impugnado, segundo o qual pode ser proibida qualquer transferência de fundos que «possa violar» qualquer uma das proibições ou obrigações previstas pelo Regulamento n.º 267/2012, é especulativo e demasiado geral. Na opinião do recorrente, para ser compatível com o princípio da proporcionalidade, a proibição em questão só deveria visar as transferências de fundos que «violem» as proibições ou obrigações em causa.

184 O recorrente acrescenta que o seu caso permite demonstrar o âmbito de aplicação excessivamente lato do regime controvertido. Com efeito, mesmo admitindo que tenha estado efetivamente envolvido na proliferação nuclear, como o Conselho defende, as medidas restritivas individuais que lhe foram impostas eram simultaneamente adequadas e suficientes para evitar o risco associado às transferências de fundos que realizava, e não eram necessárias medidas adicionais. Ora, na medida em que resulta do acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), que o recorrente não estava envolvido na proliferação nuclear, não é, *a fortiori*, necessário limitar as suas atividades legítimas através do regime controvertido. Isto é tanto mais assim quando, como resulta do acórdão da United Kingdom Supreme Court (Supremo Tribunal do Reino Unido) relativo às medidas restritivas que lhe foram impostas pelo Reino Unido, o recorrente implementou um sistema que permite evitar qualquer violação das medidas restritivas implementadas pelo Conselho de Segurança.

185 Neste contexto, o recorrente alega, a título subsidiário, que o Conselho deveria, pelo menos, tê-lo excluído da aplicação do regime controvertido, na medida em que é um banco que, segundo as constatações do Tribunal Geral e dos órgãos jurisdicionais britânicos, não está envolvido na proliferação nuclear e exerce a vigilância exigida para o evitar.

186 O recorrente sublinha, em último lugar, que é manifestamente desproporcionado que o regime controvertido impeça pagamentos e investimentos lícitos dentro da União.

187 A título preliminar, importa concluir que a argumentação do recorrente relativa à interpretação do critério previsto no artigo 30.º-B, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 267/2012, apresentada na audiência e resumida no n.º 183, *supra*, é inadmissível pelas razões expostas nos n.ºs 60 e 61, *supra*.

188 Quanto aos demais argumentos, em primeiro lugar, o recorrente alega, erradamente, com o seu argumento recordado no n.º 18,1 *supra*, que o regime controvertido é um «embargo geral» que impede qualquer atividade económica e qualquer transferência de fundos entre as instituições financeiras da União e o Irão. Com efeito, como resulta do artigo 30.º do Regulamento CE n.º 267/2012, conforme alterado pelo regulamento impugnado, o regime controvertido permite expressamente efetuar as transferências correspondentes às finalidades que define, que incluem, designadamente, a transferência de fundos individuais bem como as transferências de fundos relacionadas com um contrato comercial específico.

189 Além disso, embora o regime controvertido se destine, é certo, a impedir as transferências suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear efetuadas por instituições financeiras iranianas, a sua adoção não implica nenhuma suspeita do Conselho quanto ao envolvimento voluntário ou consciente destas últimas na referida proliferação.

190 Em segundo lugar, quanto às obrigações de natureza processual, é de facto verdade que a obrigação de notificação se aplica a todas as transferências definidas no artigo 30.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012. Do mesmo modo, a obrigação de pedir a autorização prévia aplica-se a todas as transferências mencionadas no artigo 30.º, n.º 3, alíneas b) e c), do Regulamento n.º 267/2012. Assim, estas duas obrigações aplicam-se quer às transferências suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear quer às que não o são.

191 Todavia, esta circunstância é inevitável tendo em vista a finalidade das obrigações em questão, que visam fornecer às autoridades nacionais competentes as informações necessárias para identificar previamente as transferências suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear, e proibi-las. Com efeito, na falta de uma notificação prévia ou de um pedido de autorização prévia de uma transferência, as referidas autoridades não estão em condições de a avaliar e determinar se pode ou não ser efetuada.

192 Nestas circunstâncias, o facto de a obrigação de notificação e a obrigação de pedir a autorização dizerem respeito a transferências que não são suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear não implica que as referidas obrigações não sejam necessárias. Além disso, na medida em que as disposições que proíbem, essas obrigações não proíbem, enquanto tais, a realização de transferências, também não demonstram nenhum «embargo geral».

193 Em terceiro lugar, na medida em que o recorrente alega, no n.º 182, *supra*, que o Conselho se baseia em alegações que não dizem especificamente respeito aos bancos, mas a pessoas ou entidades em geral, há que recordar que, como resulta do n.º 13, *supra*, o artigo 30.º-A do Regulamento n.º 267/2012, introduzido pelo regulamento impugnado, prevê restrições semelhantes para pessoas, entidades ou organismos iranianos que não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do regime controvertido.

194 Além disso, o facto de o Conselho ter optado por prever que o regime controvertido se deve aplicar às transferências que envolvem as instituições financeiras iranianas, ao passo que as outras transferências estão sujeitas a um regime restritivo que se distingue sobre certos aspetos, faz parte do poder lhe deve ser reconhecido a este respeito, como resulta do n.º 102, *supra*. De resto, esta opção é justificada pelo risco especial que as instituições financeiras iranianas representam, conforme referido no n.º 171, *supra*.

195 Em quarto lugar, as circunstâncias especiais do recorrente, por ele invocadas no n.º 184, *supra*, corroboram, mais do que infirmam o caráter necessário do regime controvertido. Com efeito, como foi recordado nos n.ºs 125 a 127, *supra*, o recorrente prestou serviços financeiros de gestão de conta, que incluem a execução de ordens de pagamento, a uma entidade envolvida na proliferação nuclear, antes de esse envolvimento ser do conhecimento público. Por este motivo, o recorrente foi levado, sem o seu conhecimento, a efetuar transferências que eram suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear, não obstante o sistema interno de controlo por ele invocado.

196 Nestas circunstâncias, o facto de submeter as transferências de fundos entre o recorrente e as instituições financeiras da União ao regime controvertido não vai além do necessário para impedir as transferências de fundos suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear, não obstante o facto de o Conselho não ter demonstrado o seu envolvimento nesta última, como constataram o Tribunal Geral e os órgãos jurisdicionais do Reino Unido.

197 Por conseguinte, o recorrente não tem razão ao alegar que o Conselho estava obrigado a exclui-lo especificamente do âmbito de aplicação do regime controvertido.

198 Em quinto lugar, quanto ao argumento relativo aos pagamentos e aos investimentos dentro da União, recordado no n.º 186, *supra*, basta observar que resulta dos n.ºs 141 e 142, *supra*, que o regime controvertido não visa impedir o comércio legítimo e, portanto, proibir as transferências lícitas.

199 Atendendo ao exposto, há que rejeitar a presente alegação e, por conseguinte, julgar o segundo fundamento improcedente na íntegra.

Quanto ao quarto fundamento, relativo aos inconvenientes causados pelo regime controvertido

200 Em primeiro lugar, quanto aos inconvenientes causados pelo regime controvertido em geral, o recorrente alega que este último é generalizado, indiferenciado e não direcionado, uma vez que visa o setor financeiro iraniano na sua totalidade. Assim, o referido regime tende a enfraquecer significativamente a economia iraniana e, desse modo, a prejudicar inevitavelmente as pessoas iranianas que não estão envolvidas na proliferação nuclear nem são suscetíveis de influenciar a política prosseguida pelo regime iraniano. Ora, tal efeito nefasto, que pode alcançar, para lá do setor

económico, o domínio humanitário, por exemplo no que diz respeito à disponibilidade de medicamentos vitais, é manifestamente desproporcionado e contrário à necessidade de evitar tais consequências, reiteradamente recordada pela União.

201 O recorrente acrescenta, neste contexto, que as exceções previstas pelo regime controvertido não são suficientes para o tornar proporcionado, uma vez que são extremamente limitadas, são concedidas com completa discricionariedade das autoridades competentes e, como resulta do terceiro fundamento, são contrárias às exigências de segurança jurídica e à proibição da arbitrariedade.

202 Em segundo lugar, quanto aos inconvenientes que lhe são causados, o recorrente alega que não há dúvidas de que o exercício dos seus direitos e liberdades foi restringido de forma considerável, já que o regime controvertido proíbe, definitivamente, todas as transferências de fundos entre ele e a União. Ora, na medida em que o regime controvertido não é necessário para impedir a proliferação nuclear ou o seu financiamento, não constitui nem a medida menos restritiva nem a lesão mínima dos seus direitos, tanto mais que nunca prestou apoio à proliferação nuclear, como resulta do acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39).

203 As outras partes contestam o mérito dos argumentos do recorrente.

204 Segundo a jurisprudência, qualquer medida restritiva económica ou financeira comporta, por definição, efeitos suscetíveis de causar prejuízos a pessoas cuja responsabilidade pela situação que levou à adoção das medidas em causa não foi demonstrada. A importância dos objetivos prosseguidos pela regulamentação controvertida é suscetível de justificar consequências negativas, mesmo consideráveis, para determinados operadores (v., neste sentido, acórdão de 9 de julho de 2009, Melli Bank/Conselho, T-246/08 e T-332/08, Colet., EU:T:2009:266, n.º 111 e jurisprudência referida).

205 Quanto aos inconvenientes causados pelo regime controvertido à economia iraniana em geral, é, de facto, verdade que o regime controvertido pode ter um certo impacto na economia iraniana, na medida em que submete as transferências de fundos em causa a formalidades adicionais e que a sua aplicação se pode traduzir na proibição de certas transferências. Todavia, esse impacto é limitado sob dois aspetos.

206 Por um lado, como se observou no n.º 164, *supra*, a enumeração das finalidades permitidas no âmbito do regime controvertido é lata, uma vez que inclui, designadamente, as transferências humanitárias, as transferências de fundos individuais e as transferências relacionadas com um contrato comercial específico.

207 Importa sublinhar, neste contexto, que as transferências humanitárias, que constituem uma finalidade permitida, incluem especificamente as transferências relativas a cuidados de saúde ou a equipamentos médicos. Assim, a penúria de medicamentos essenciais no Irão, invocada pelo recorrente, não pode ser atribuída ao regime controvertido enquanto tal.

208 Por outro lado, como resulta dos n.ºs 187 a 199, *supra*, o regime controvertido não é um embargo generalizado, indiferenciado e não direcionado, uma vez que, designadamente, não se destina a que o comércio lícito seja impedido, em conformidade com o que exige o considerando 12 da Decisão 2012/635, que implementa.

209 Por outro lado, resulta da análise do terceiro fundamento, *infra*, que o regime controvertido não é contrário às exigências de segurança jurídica e à proibição da arbitrariedade pelo facto de a sua implementação ser deixada à total discricionariedade das autoridades competentes.

210 Quanto aos inconvenientes alegadamente causados ao próprio recorrente, há que admitir que a sua atividade económica, enquanto instituição financeira, pode ser dificultada pela implementação do regime controvertido, que a submete a formalidades adicionais.

211 Assim sendo, por um lado, o recorrente não apresenta nenhum elemento concreto que demonstre o alcance dos inconvenientes que pode sofrer devido ao regime controvertido.

212 Por outro lado, esses inconvenientes são suscetíveis de ser contrabalançados pelos elementos evocados nos n.os 206 a 208, *infra*.

213 Nestas circunstâncias, uma vez que a importância primordial da manutenção da paz e da segurança internacionais, que são os objetivos últimos subjacentes às medidas destinadas a impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento, os inconvenientes causados quer à economia iraniana em geral quer ao recorrente não são desproporcionados relativamente aos objetivos visados.

214 Por conseguinte, há que negar provimento ao quarto fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento

215 O recorrente sustenta que o regime controvertido viola os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, o princípio da proibição da arbitrariedade, o dever de fundamentação, a exigência segundo a qual qualquer sanção deve apresentar as garantias jurídicas necessárias e o princípio da igualdade de tratamento.

216 Primeiro, precisa que o Conselho não indicou as razões pelas quais a adoção de medidas restritivas gerais era necessária ou adequada à realização do objetivo prosseguido.

217 Segundo, alega que o regime controvertido não apresenta, pela sua natureza, as garantias jurídicas quer materiais quer processuais consagradas pelo artigo 215.º, n.º 3, TFUE e julgadas essenciais pelo Tribunal Geral a fim de proteger as pessoas e entidades visadas pelas medidas restritivas. Em especial, segundo o recorrente, na medida em que dispensa o Conselho da obrigação de determinar se a imposição de uma medida contra um banco determinado é justificada, necessária e proporcionada, o referido regime opera uma inversão do ónus da prova. De igual modo, o regime controvertido apenas prevê exceções excessivamente limitadas à proibição que estabelece.

218 O recorrente acrescenta, nesse contexto, que as medidas restritivas individuais impostas contra os bancos iranianos, designadamente ele próprio, foram anuladas pelo Tribunal Geral em razão da violação dos direitos e garantias jurídicas de que são titulares, consagrados pelo artigo 215.º, n.º 3, TFUE. Ora, ao substituir as medidas restritivas individuais pelo regime controvertido, o Conselho não tomou medidas adicionais para suprir as falhas apontadas pelo Tribunal Geral, não obstante o facto de o regime controvertido ter, na sua globalidade, efeitos nefastos análogos aos das medidas restritivas individuais.

219 Nestas circunstâncias, o recorrente considera que, na medida em que a competência do Conselho para adotar medidas restritivas gerais não é mais lata do que a sua competência para adotar medidas individuais, a ilegalidade das medidas restritivas que lhe dizem respeito, constatada no acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), implica a ilegalidade do regime controvertido na medida que lhe diz respeito.

220 Terceiro, no entender do recorrente, o regime controvertido não satisfaz as exigências de clareza e de segurança jurídica bem como a proibição da arbitrariedade consagradas pela jurisprudência.

221 Com efeito, nenhuma disposição limita o poder discricionário das autoridades nacionais de recusarem uma determinada transferência, uma vez que as disposições pertinentes se limitam aos fundos «suscetíveis de contribuir» para a proliferação nuclear e ao facto de as autoridades nacionais

competentes terem «motivos razoáveis para suspeitar» que uma transferência «pode constituir uma violação de qualquer uma das proibições ou obrigações» previstas. Segundo o recorrente, critérios assim definidos são arbitrários e aleatórios.

222 Quarto, o recorrente alega que o regime controvertido viola o princípio da igualdade de tratamento sob dois aspetos.

223 Com efeito, por um lado, o referido regime é discriminatório na medida em que apenas visa os bancos iranianos, quando os bancos estabelecidos noutros Estados correm o mesmo risco de ser levados a apoiar a proliferação nuclear. Na falta de uma justificação fornecida pelo Conselho, o recorrente considera que tal diferença de tratamento constitui uma discriminação fundada na nacionalidade.

224 Por outro lado, na falta de critérios suficientemente precisos e claros, a obrigação de autorização prévia prevista pelo regime controvertido seria discriminatório, como resulta do acórdão de 1 de junho de 1999, Konle (C-302/97, Colet., EU:C:1999:271, n.º 49).

225 As outras partes contestam a procedência dos argumentos do recorrente.

226 Em primeiro lugar, quanto à fundamentação da adoção do regime controvertido, de acordo com jurisprudência constante, o dever de fundamentar um ato lesivo, que constitui o corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa, tem como objetivo, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se o ato foi devidamente fundamentado ou se enferma eventualmente de um vício que permita impugnar a sua validade perante o juiz da União e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato (v. acórdão de 15 de novembro de 2012, Conselho/Bamba, C-417/11 P, Colet., EU:C:2012:718, n.º 49 e jurisprudência referida).

227 A fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição autora do ato, de forma a permitir que os interessados conheçam os fundamentos das medidas adotadas e que o órgão jurisdicional competente exerça a sua fiscalização (v. acórdão Conselho/Bamba, já referido no n.º 226, *supra*, EU:C:2012:718, n.º 50 e jurisprudência referida).

228 No caso em apreço, resulta do considerando 12 da Decisão 2012/635, para a qual o considerando 7 do regulamento impugnado remete, que, «[a] fim de impedir a transferência de quaisquer ativos financeiros ou de outro tipo ou de recursos que sejam suscetíveis de contribuir para atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação realizadas pelo Irão ou para o desenvolvimento de vetores de armas nucleares por parte deste país, as transações entre bancos e instituições financeiras da União e do Irão deverão também ser proibidas, a menos que sejam previamente autorizadas pelo Estado-Membro em causa.»

229 Esta fundamentação é suficiente no que respeita à adoção de um ato de alcance geral como o regime controvertido. Com efeito, a referida fundamentação foi compreendida pelo recorrente, que pôde impugnar, de forma detalhada, a legalidade do regime controvertido, e designadamente a sua alegada incompatibilidade com o princípio da proporcionalidade. De igual modo, o Tribunal Geral está em condições de fiscalizar a legalidade do regime controvertido.

230 Nestas circunstâncias, há que rejeitar a primeira alegação do recorrente.

231 Em segundo lugar, quanto às garantias jurídicas exigidas pelo artigo 215.º, n.º 3, TFUE, a argumentação do recorrente relativa à alegada relação entre a ilegalidade das medidas restritivas individuais e o regime controvertido não pode ser acolhida.

232 Com efeito, quer no acórdão Bank Mellat/Conselho, já referido no n.º 16, *supra* (EU:T:2013:39), quer nos demais acórdãos que anulam medidas restritivas individuais impostas contra bancos iranianos, invocados pelo recorrente, a anulação assentava na falta de prova de que a entidade em causa

preenchia efetivamente o critério que o Conselho lhe aplicou, bem como certas violações dos direitos processuais reconhecidos à referida entidade no âmbito dessa aplicação. Ora, como resulta dos n.os 36 e 105, *supra*, enquanto medida de alcance geral, o regime controvertido previsto pelo artigo 1.º, n.º 15 do regulamento impugnado não se baseia na aplicação de qualquer critério ao caso específico do recorrente ou de outra entidade, o que implica que não é aplicado da mesma maneira que as medidas restritivas individuais.

233 Nestas circunstâncias, a anulação das medidas restritivas individuais impostas contra o recorrente ou outros bancos iranianos não tem, enquanto tal, nenhum impacto na legalidade do regime controvertido, tanto mais que, como se observou no n.º 108, *supra*, os efeitos do regime controvertido são consideravelmente menos latos do que os de um congelamento de fundos.

234 Quanto às garantias alegadamente aplicáveis ao próprio regime controvertido, por um lado, resulta dos n.os 98 a 109, *supra*, que não se deve transpor para o caso em apreço a jurisprudência relativa às medidas restritivas individuais, o que implica, nomeadamente, que não se deve exigir que o Conselho demonstre que as entidades afetadas pelo regime controvertido estão efetivamente envolvidas na proliferação nuclear. Pelas mesmas razões, o Conselho não era obrigado a apreciar esta mesma circunstância no momento da adoção do regime controvertido.

235 Cabia antes ao Conselho, na fase da adoção do regime controvertido, verificar a sua proporcionalidade e, portanto, examinar se a sua adoção era adequada e necessária para alcançar o objetivo que consiste em impedir a proliferação nuclear e o seu financiamento, e que não causava inconvenientes desproporcionados às pessoas e entidades afetadas, entre as quais o recorrente.

236 Ora, a análise efetuada no âmbito do primeiro, segundo e quarto fundamentos, que incidiu igualmente sobre o alcance das finalidades permitidas de transferências, não revelou que o regime controvertido fosse incompatível com o princípio da proporcionalidade.

237 Por outro lado, o recorrente não apresenta argumentos específicos quanto às garantias processuais que deveriam ser aplicáveis ao regime controvertido. Em todo o caso, como se recordou no n.º 232, *supra*, enquanto medida de alcance geral, o regime controvertido não assenta na aplicação individual de um dado critério ao caso específico do recorrente ou de outra entidade. Nestas circunstâncias, ao contrário do processo de adoção das medidas restritivas individuais, as garantias jurídicas exigidas pelo artigo 215.º, n.º 3, TFUE não incluem a obrigação de o Conselho fornecer motivos concretos e específicos para cada pessoa ou entidade afetada, a obrigação de permitir um acesso ao dossiê nem a possibilidade de as pessoas e entidades afetadas apresentarem observações e a obrigação de o Conselho tomar essas observações em consideração.

238 Com efeito, no caso de um ato de alcance geral como o regime controvertido, a garantia jurídica de natureza processual essencial é constituída pela fiscalização jurisdicional efetivo da legalidade do ato em questão.

239 Ora, essa garantia é assegurada, por um lado, pelo presente recurso e, por outro, pela possibilidade de impugnar as recusas de autorização de transferências individuais adotadas pelas autoridades dos Estados-Membros perante o juiz nacional competente, que pode, se for caso disso, submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia relativamente à validade ou à interpretação das disposições pertinentes do Regulamento n.º 267/2012.

240 Nestas circunstâncias, há que concluir que o regime controvertido não é contrário ao artigo 215.º, n.º 3, TFUE, o que implica que a segunda alegação do recorrente deve ser rejeitada.

241 Em terceiro lugar, na medida em que os argumentos do recorrente relativos às exigências de clareza e de segurança jurídica bem como à proibição da arbitrariedade dizem respeito ao critério previsto no artigo 30.º-B, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 267/2012, são inadmissíveis pelas razões expostas nos n.ºs 61 e 61, *supra*.

242 Quanto aos demais aspetos do regime controvertido, cabe observar que o princípio da segurança jurídica, que constitui um princípio geral do direito da União e que exige, designadamente, que as regras de direito sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em especial quando podem ter consequências desfavoráveis nos indivíduos e nas empresas (acórdão de 18 de novembro de 2008, Förster, C-158/07, Colet., EU:C:2008:630, n.º 67), é, de facto, aplicável no que diz respeito às medidas restritivas como as previstas pelo referido regime.

243 Ora, no caso em apreço, o artigo 30.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, conforme alterado pelo regulamento impugnado, enumera limitativamente as hipóteses em que pode ser autorizada uma transferência, ao passo que o seu artigo 30.º, n.ºs 3 e 4, prevê os limites abaixo dos quais uma notificação ou autorização prévias não são exigidas. Assim, estas disposições definem, de uma maneira suficientemente clara e precisa, o âmbito de aplicação das restrições e obrigações que preveem.

244 Nestas circunstâncias, há que rejeitar a primeira alegação do recorrente.

245 Em quarto lugar, no que diz respeito à alegação relativa a uma pretensa violação do princípio da igualdade de tratamento, há que recordar que, segundo a jurisprudência, este princípio constitui um princípio fundamental de direito e proíbe que situações comparáveis sejam tratadas de maneira diferente ou que situações diferentes sejam tratadas de forma igual, a menos que tal diferença de tratamento seja objetivamente justificada (acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido no n.º 92, *supra*, EU:T:2009:401, n.º 56).

246 Ora, por um lado, quanto à alegada discriminação em razão da nacionalidade, concluiu-se no n.º 171, *supra*, que as entidades iranianas, em especial as instituições financeiras, correm o risco acrescido de ser levadas a participar, voluntariamente ou sem o seu conhecimento, em transferências suscetíveis de contribuir para a proliferação nuclear. Esta circunstância justifica o tratamento desigual das instituições financeiras iranianas previsto pelo regime controvertido.

247 Por outro lado, a obrigação de autorização prévia prevista no âmbito do regime controvertido é aplicável a todas as transferências entre qualquer instituição financeira com sede no Irão e qualquer instituição financeira na União, que exceda os limites determinados, independentemente da identidade dessas entidades. Nestas circunstâncias, o recorrente não tem razão ao alegar que essa obrigação é discriminatória, tanto mais que as disposições que a preveem são suficientemente claras e precisas, como foi constatado no n.º 243, *supra*.

248 Esta conclusão não é, de resto, suscetível de ser posta em causa pelo acórdão Konle, já referido no n.º 224, *supra* (EU:C:1999:271), citado pelo recorrente. Com efeito, esse acórdão diz respeito a um sistema de autorização prévia da aquisição de bens imóveis, pelo que foi proferido em circunstâncias factuais substancialmente diferentes daquelas que estão em causa no caso em apreço, o que implica que não é pertinente.

249 Nestas circunstâncias, há que rejeitar a quarta alegação e, consequentemente, julgar o terceiro fundamento improcedente na íntegra.

250 Uma vez que nenhum dos fundamentos procede, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

251 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas, como pedido pelo Conselho.

252 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Por conseguinte, o Reino dos Países Baixos, o Reino Unido e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

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

3) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de junho de 2016.

Assinaturas