



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

28 de novembro de 2013\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Medidas restritivas tomadas contra a República Islâmica do Irão com o objetivo de impedir a proliferação nuclear — Medidas que visam a indústria iraniana do petróleo e do gás — Congelamento de fundos — Dever de fundamentação — Dever de fundamentar a justeza da medida»

No processo C-348/12 P,

que tem por objeto um recurso de decisão do Tribunal Geral, nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 6 de julho de 2012,

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

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

**Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran**, com sede em Teerão (Irão), representada por F. Esclatine e S. Perrotet, advogados,

recorrente em primeira instância,

**Comissão Europeia**, representada por M. Konstantinidis e E. Cujo, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, E. Juhász, A. Rosas (relator), D. Šváby e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de abril de 2013,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de julho de 2013,

profere o presente

\* Língua do processo: francês.

### Acórdão

- 1 Com o seu recurso, o Conselho da União Europeia pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 25 de abril de 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho (T-509/10, a seguir «acórdão recorrido»), em que o Tribunal Geral anulou, na parte que diz respeito à Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran (a seguir «Kala Naft»):
  - a Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39 e rectificativo JO L 197, p. 19);
  - o Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 423/2007 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 195, p. 25);
  - a Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81);
  - o Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1, a seguir, conjuntamente, «atos controvertidos»),

e manteve os efeitos da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, até à produção de efeitos da anulação do Regulamento n.º 961/2010.

### Quadro jurídico e antecedentes do litígio

- 2 O Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares foi aberto à assinatura em 1 de julho de 1968 em Londres, em Moscovo e em Washington. Os 28 Estados-Membros da União Europeia são «Partes Contratantes», tal como a República Islâmica do Irão.
- 3 O artigo II deste tratado prevê, designadamente, que «[c]ada Estado não possuidor de armas que seja Parte no Tratado compromete-se a [...] não fabricar nem adquirir de qualquer outras maneiras armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos [...]»
- 4 O artigo III do referido tratado prevê, no seu n.º 1, que «cada Estado não possuidor de armas nucleares que seja Parte no Tratado compromete-se a aceitar as garantias estipuladas num acordo que será negociado e concluído com a Agência Internacional de Energia Atómica [(a seguir «AIEA»)], em conformidade com o Estatuto da [AIEA] e com o sistema de garantias da referida Agência, para o fim exclusivo de verificar o cumprimento das obrigações assumidas por esse Estado nos termos do presente Tratado em ordem a impedir que a energia nuclear seja desviada das suas utilizações para armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos [...]».
- 5 Em conformidade com o artigo III-B 4 dos seus estatutos, a AIEA envia relatórios anuais sobre os seus trabalhos à Assembleia Geral das Nações Unidas e, quando este se reúna, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»).
- 6 Preocupado com os vários relatórios do diretor-geral da AIEA e com as resoluções do Conselho de Governadores da AIEA a respeito do programa nuclear da República Islâmica do Irão, o Conselho de Segurança adotou, em 23 de dezembro de 2006, a Resolução 1737 (2006), cujo n.º 12, lido em conjugação com o anexo, enumeram uma série de pessoas e entidades implicadas na proliferação nuclear e cujos fundos e recursos económicos deviam ser congelados.

- 7 A fim de dar execução à Resolução 1737 (2006) na União, o Conselho da União Europeia adotou, em 27 de fevereiro de 2007, a Posição Comum 2007/140/PESC, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 61, p. 49).
- 8 O artigo 5.º, n.º 1, da Posição Comum 2007/140 previa o congelamento de todos os fundos e recursos económicos de certas categorias de pessoas e de entidades enumeradas nas alíneas a) e b) desta disposição. Assim, a alínea a) deste artigo 5.º, n.º 1, visava as pessoas e entidades designadas no anexo da Resolução 1737 (2006), bem como as outras pessoas e entidades designadas pelo Conselho de Segurança ou pelo Comité do Conselho de Segurança, criado em conformidade com o artigo 18.º da Resolução 1737 (2006). A lista dessas pessoas e entidades constava do anexo I da Posição Comum 2007/140. A alínea b) do referido artigo 5, n.º 1, visava as pessoas e entidades não abrangidas pelo anexo I que, designadamente, estejam implicadas ou diretamente associadas a atividades nucleares iranianas sensíveis em termos de proliferação. A lista dessas pessoas e entidades consta do anexo II da referida posição comum.
- 9 No que diz respeito às competências da Comunidade Europeia, a Resolução 1737 (2006) foi implementada pelo 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), adotado com base nos artigos 60.º CE e 301.º CE a respeito da Posição Comum 2007/140 e cujo conteúdo é, em substância, semelhante ao desta última, constando dos anexos IV (pessoas, entidades e organismos designados pelos Conselho de Segurança) e V (pessoas, entidades e organismos não incluídos no anexo IV) deste regulamento, os mesmos nomes de entidades e pessoas singulares.
- 10 O artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 423/2007 tinha a seguinte redação:
- «São congelados todos os fundos e recursos económicos pertencentes às pessoas, entidades ou organismos enumerados no anexo V, na posse dessas pessoas, entidades ou organismos ou por eles detidos ou controlados. O anexo V inclui as pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos não abrangidos pelo anexo IV e que, em conformidade com a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da Posição Comum 2007/140[...], tenham sido identificados como:
- a) Estando envolvidos, diretamente associados ou prestando apoio a atividades nucleares do Irão sensíveis do ponto de vista da proliferação;»
- 11 Constatando que a República Islâmica do Irão não respeitava as resoluções do Conselho de Segurança, que construiu uma central em Qom em violação da sua obrigação de suspender todas as atividades ligadas ao enriquecimento nuclear e que apenas revelou tal facto em setembro de 2009, que não informava a AIEA e que recusava cooperar com esta agência, o Conselho de Segurança adotou, através da Resolução 1929 (2010), de 9 de junho de 2010, medidas mais severas que afetavam designadamente as companhias marítimas iranianas, o setor dos mísseis balísticos capazes de lançar armas nucleares e o Corpo dos Guardas da Revolução Islâmica.
- 12 Embora o Conselho de Segurança não tenha adotado uma decisão no que diz respeito ao setor da energia, o considerando 17 da resolução tem a seguinte redação:
- «*Considerando* que o acesso a fontes de energia múltiplas e fiáveis é indispensável a um crescimento e a um desenvolvimento sustentáveis, notando a ligação potencial entre as receitas do Irão provenientes do seu setor energético e o financiamento das suas atividades nucleares que apresentam um risco de proliferação e *notando igualmente* que o material e as matérias utilizados nos processos químicos da indústria petroquímica são muito semelhantes aos que são empregues em certas atividades sensíveis do ciclo do combustível nuclear.»

13 Numa declaração anexa às suas Conclusões de 17 de junho de 2010, o Conselho Europeu sublinhou a sua crescente preocupação com o programa nuclear iraniano, congratulou-se com a adoção, pelo Conselho de Segurança, da Resolução 1929 (2010) e tomou nota do último relatório da AIEA, de 31 de maio de 2010.

14 No n.º 4 desta declaração, o Conselho Europeu considerou que a adoção de novas medidas restritivas se tinha tornado inevitável. À luz dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho dos Negócios Estrangeiros, convidou este último a adotar, na sua reunião seguinte, medidas de execução das disposições constantes da Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança, bem como medidas de acompanhamento, tendo em vista apoiar, pela via das negociações, a resolução de todas as preocupações que ainda subsistem no que se refere ao desenvolvimento, pela República Islâmica do Irão, de tecnologias sensíveis de apoio aos seus programas nuclear e mísseis. Estas medidas deviam aplicar-se aos seguintes setores:

«ao setor do comércio, especialmente no que se refere aos bens de dupla utilização e às novas restrições aos seguros sobre as trocas comerciais; ao setor financeiro, incluindo o congelamento de ativos de outros bancos iranianos e às restrições à atividade bancária e de seguros; ao setor dos transportes iraniano, especialmente no que se refere à companhia marítima da República Islâmica do Irão (IRISL) e às suas filiais, bem como aos serviços aéreos de carga; aos setores-chave da indústria do gás e do petróleo, proibindo novos investimentos, assistência técnica e transferência de tecnologias, equipamentos e serviços relacionados com essas áreas, especialmente com a tecnologia de refinação, liquefação e GNL; assim como a novas proibições de vistos e congelamento de bens, especialmente em relação ao Corpo dos Guardas da Revolução Iraniana (CGRI).»

15 Através da Decisão 2010/413, o Conselho executou esta declaração, revogando a Posição Comum 2007/140 e adotando medidas restritivas adicionais em relação a esta.

16 Os considerandos 22, 23 e 27 da Diretiva 2010/413 têm a seguinte redação:

«(22) A [resolução do Conselho de Segurança] 1929 (2010) do CSNU regista a relação que poderá existir entre as receitas que o Irão obtém no seu setor energético e o financiamento das suas atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação, e regista igualmente que os equipamentos e materiais utilizados nos processos químicos da indústria petroquímica são muito semelhantes aos utilizados em certas atividades sensíveis do ciclo dos combustíveis nucleares.

(23) Em conformidade com a declaração do Conselho Europeu, os Estados-Membros deverão proibir a venda, o fornecimento ou a transferência para o Irão de equipamentos e tecnologias essenciais, bem como de assistência técnica e financeira conexa, que possam ser utilizados em setores-chave das indústrias do petróleo e do gás natural. Além disso, deverão igualmente proibir novos investimentos nestes setores no Irão.

[...]

(27) É necessária uma ação da União para dar execução a determinadas medidas.»

17 O artigo 4.º da Decisão 2010/413 tem a seguinte redação:

«1. São proibidos a venda, o fornecimento e a transferência, por nacionais dos Estados-Membros ou a partir dos territórios destes Estados, ou utilizando navios ou aeronaves sob sua jurisdição, quer provenham ou não dos seus territórios, de equipamentos e tecnologias essenciais destinados aos seguintes setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás natural, ou a empresas iranianas ou pertencentes ao Irão que se dediquem a esses setores fora do Irão:

- a) Refinação;
- b) Gás natural liquefeito;
- c) Exploração;
- d) Produção.

A União toma as medidas necessárias para determinar os artigos que devem ser abrangidos pela presente disposição.

2. É proibido prestar, a empresas do Irão que se dediquem aos setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás natural a que se refere o n.º 1, ou a empresas iranianas ou pertencentes ao Irão que se dediquem a esses setores fora do Irão:

- a) Assistência ou formação técnica e outros serviços relacionados com equipamentos e tecnologias essenciais determinados nos termos do n.º 1;
- b) Financiamento ou assistência financeira à venda, ao fornecimento, à transferência ou à exportação de equipamentos e tecnologias essenciais determinados nos termos do n.º 1, ou à prestação de assistência técnica ou formação relacionadas com tais equipamentos ou tecnologias.

3. É proibida a participação, com conhecimento de causa ou intencionalmente, em atividades que tenham por objeto ou efeito contornar, direta ou indiretamente, as proibições estabelecidas nos n.ºs 1 e 2.»

18 O artigo 20.º, n.º 1, da Decisão 2010/413 prevê o congelamento de fundos de diversas categorias de pessoas e entidades. O artigo 20.º, n.º 1, alínea a), diz respeito às pessoas e entidades constantes da lista do anexo I da decisão. O artigo 20.º, n.º 1, alínea b), diz respeito, designadamente, às «pessoas e entidades não abrangidas pelo [a]nexo I que estejam implicadas em atividades nucleares iranianas sensíveis em termos de proliferação e no desenvolvimento de vetores de armas nucleares, ou que estejam diretamente associadas ou prestem apoio a tais atividades, inclusive através da participação na aquisição de artigos, bens, equipamentos, materiais e tecnologias proibidos, pessoas ou entidades que atuem em seu nome ou às suas ordens, ou entidades que sejam propriedade ou se encontrem sob controlo das mesmas, inclusive através de meios ilícitos [...] constantes da lista do [a]nexo II».

19 A Kala Naft é uma sociedade iraniana detida pela National Iranian Oil Company (a seguir «NIOC»), que tem por vocação agir como central de compras para as atividades do setor petrolífero, do gás e da petroquímica do seu grupo. A mesma consta do n.º 24 da parte I, B, do anexo II da Decisão 2010/413. A sua descrição é a seguinte:

«Comercializa equipamento para o setor petrolífero e do gás que é suscetível de ser usado no programa nuclear do Irão. Tentou adquirir material (portões de liga muito resistente) que não tem utilização fora do setor da indústria nuclear. Tem ligações a empresas implicadas no programa nuclear iraniano.»

- 20 Através do Regulamento de Execução n.º 668/2010, adotado em execução do artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento n.º 423/2007, o nome da Kala Naft, referido no n.º 22 da parte I, B, do anexo ao Regulamento de Execução n.º 668/2010, foi acrescentado à lista de pessoas coletivas, entidades e organismos que figuram na tabela I do anexo V do Regulamento n.º 423/2007.
- 21 A fundamentação é praticamente idêntica à que figura na Decisão 2010/413.
- 22 O anexo II da Decisão 2010/413 foi revisto e reformulado pela decisão 2010/644.
- 23 Os considerandos 2 a 5 desta Decisão 2010/644 têm a seguinte redação:
- «(2) O Conselho efetuou uma revisão completa da lista de pessoas e entidades, reproduzida no [a]nexo II da Decisão 2010/413/PESC, às quais se aplicam a alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da referida decisão. Ao fazê-lo, o Conselho teve em consideração às observações que lhe foram apresentadas pelos interessados.
- (3) O Conselho concluiu que, com exceção das duas últimas entidades, as pessoas e entidades que constam da lista do [a]nexo II da Decisão 2010/413/PESC deverão continuar a estar sujeitas às medidas restritivas específicas previstas nessa decisão.
- (4) O Conselho concluiu igualmente que as rubricas relativas a certas entidades da lista deveriam ser alteradas.
- (5) A lista de pessoas e entidades a que se referem a alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º e a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da Decisão 2010/413/PESC deverá ser atualizada em conformidade.»
- 24 O nome da Kala Naft foi retomado no n.º 24 da lista de entidades constante da tabela I do anexo II da Decisão 2010/413, conforme resulta da Decisão 2010/644. A fundamentação que lhe diz respeito é idêntica à que figura na Decisão 2010/413.
- 25 O Regulamento n.º 423/2007 foi revogado pelo Regulamento n.º 961/2010, que foi adotado com base no artigo 215.º TFUE.
- 26 Os considerandos 1 a 3 e 7 do Regulamento n.º 961/2010 têm a seguinte redação:
- «(1) Em 26 de julho de 2010, o Conselho aprovou a Decisão 2010/413/PESC que confirma as medidas restritivas tomadas desde 2007 e prevê medidas restritivas adicionais contra a República Islâmica do Irão [...] no sentido de dar cumprimento à Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como medidas de acompanhamento, de acordo com o pedido formulado pelo Conselho Europeu na Declaração de 17 de junho de 2010.
- (2) Entre essas medidas restritivas contam-se, em especial [...] restrições ao comércio de equipamento e tecnologia essencial para a indústria iraniana do petróleo e do gás, bem como restrições aos investimentos nesta indústria, [...].
- (3) A Decisão 2010/413/PESC prevê igualmente categorias adicionais de pessoas a sujeitar ao congelamento de fundos e de recursos económicos, bem como certas alterações técnicas às medidas existentes.
- [...]

(7) A fim de assegurar a aplicação efetiva da proibição de vender, fornecer, transferir ou exportar para o Irão equipamento e tecnologia essencial, suscetível de ser utilizado em setores-chave das indústrias do petróleo e do gás natural, deverá ser apresentada uma lista do equipamento e tecnologia em causa.

27 O artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 961/2010 prevê:

«1. É proibido vender, fornecer, transferir ou exportar o equipamento ou tecnologia essencial que consta da lista do [a]nexo VI, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa, entidade ou organismo do Irão, ou para utilização neste país.

2. O [a]nexo VI inclui o equipamento e tecnologia essencial para os seguintes setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás:

- a) Exploração de petróleo bruto e de gás natural;
- b) Produção de petróleo bruto e de gás natural;
- c) Refinação;
- d) Liquefação de gás natural.»

28 O artigo 16.º do Regulamento n.º 961/2010 prevê designadamente o congelamento de fundos e recursos económicos que sejam propriedade de determinadas pessoas, entidades ou organismos ou que sejam controlados por estas. O n.º 1 desta disposição visa as pessoas, entidades ou organismos designados pelo Conselho de Segurança e enumerados no anexo VII deste regulamento.

29 Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010:

«2. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade das pessoas, entidades ou organismos cuja lista consta do [a]nexo VIII, ou que estejam na posse ou se encontrem à disposição ou sob controlo dessas pessoas, entidades ou organismos. O [a]nexo VIII enumera as pessoas singulares e coletivas, as entidades e os organismos [...] que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da Decisão [2010/413], tenham sido identificados como:

- a) Estando implicados em atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação e no desenvolvimento de vetores de armas nucleares por parte do Irão, como estando diretamente associados ou como prestando apoio a tais atividades, inclusive através da participação na aquisição de produtos e tecnologias proibidos, ou como estando na posse ou sob controlo de uma tal pessoa, entidade ou organismo, inclusive através de meios ilícitos, ou agindo em seu nome ou sob as suas ordens;

[...]»

30 O nome da Kala Naft foi inscrito, pelo Conselho, no n.º 29 da lista de pessoas coletivas, entidades e organismos enunciados no anexo VIII, B, do Regulamento n.º 961/2010. Os fundamentos desta inscrição são idênticos aos que constam na Decisão 2010/413.

### **Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

31 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 20 de outubro de 2010, a Kala Naft interpôs um recurso de anulação da Decisão 2010/413 e do Regulamento de Execução n.º 668/2010.

- 32 Nas suas observações de 6 de dezembro de 2011, apresentadas em resposta a uma questão escrita do Tribunal Geral, a Kala Naft ampliou o seu pedido, requerendo igualmente a anulação da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010, na parte em que estes atos lhe dizem respeito.
- 33 A Kala Naft invocava nove fundamentos. O primeiro fundamento dizia respeito à ilegalidade do artigo 4.º da Decisão 2010/413 e do artigo 28.º da mesma, relativo à entrada em vigor desta última. O segundo fundamento dizia respeito à violação do dever de fundamentação. O terceiro fundamento era relativo a uma violação dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O quarto fundamento baseava-se na violação do princípio da proporcionalidade. O quinto fundamento era relativo à incompetência do Conselho para adotar os atos impugnados. O sexto fundamento era baseado num desvio de poder. O sétimo fundamento era relativo a um erro de direito no tocante ao conceito de implicação na proliferação nuclear. O oitavo fundamento era relativo a um erro de apreciação dos factos no tocante às atividades da recorrente. O nono fundamento, apresentado a título subsidiário, era relativo a um erro manifesto de apreciação e a uma violação do princípio da proporcionalidade.
- 34 Na audiência no Tribunal Geral, o Conselho e a Comissão Europeia alegaram que o recurso interposto pela Kala Naft era inadmissível na medida em que se baseava numa alegada violação dos direitos fundamentais desta sociedade.
- 35 No n.º 39 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que, por força do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, não era «competente para conhecer de um recurso que vise apreciar a legalidade do artigo 4.º da Decisão 2010/413 e, portanto, para conhecer da segunda parte do primeiro fundamento».
- 36 Além disso, julgou inadmissível a argumentação apresentada pelo Conselho e pela Comissão, que dizia respeito ao mérito do litígio, relativa à impossibilidade, para a Kala Naft, de basear o seu recurso na violação de direitos fundamentais.
- 37 Em seguida, julgou o quinto fundamento, relativo à incompetência do Conselho para adotar os atos controvertidos, e o sexto fundamento, relativo a um desvio de poder, improcedentes. Não obstante, acolheu a primeira parte do primeiro fundamento, na qual se contestava a entrada em vigor retroativa da Decisão 2010/413, na medida em que tinha por objeto a anulação do artigo 28.º da Decisão 2010/413, e julgou-a inoperante quanto ao restante.
- 38 No que respeita à fundamentação dos atos controvertidos, o Tribunal Geral julgou, no n.º 80, o segundo fundamento improcedente na medida em que visava o primeiro e segundo motivos de inscrição da Kala Naft na lista de atos controvertidos fornecidos pelo Conselho. No entanto, acolheu o segundo fundamento e, por conseguinte, anulou os atos controvertidos, na parte que diz respeito ao terceiro motivo de inscrição.
- 39 No n.º 97 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que o Conselho não violou os direitos de defesa da Kala Naft no que diz respeito à comunicação inicial dos elementos de acusação. No n.º 101 deste acórdão, considerou que o Conselho tinha, porém, violado estes direitos ao não responder ao pedido de acesso ao processo, formulado pela Kala Naft em tempo útil. No n.º 105 do referido acórdão, considerou que o direito de a Kala Naft fazer valer utilmente o seu ponto de vista foi respeitado. Tomando, por outro lado, em consideração, no n.º 107 do acórdão recorrido, o facto de o Conselho não ter respondido ao pedido da Kala Naft de acesso aos elementos do processo, formulado antes do termo do prazo de recurso, o Tribunal Geral considerou que esta circunstância traduz uma violação do direito da Kala Naft a uma proteção jurisdicional efetiva. Consequentemente, o Tribunal Geral acolheu o terceiro fundamento e anulou os atos controvertidos na parte que diz respeito à Kala Naft.



- 40 Tendo o Conselho confirmado, no essencial, que o processo não continha outras provas ou elementos de informação, além dos reproduzidos na fundamentação dos atos impugnados, o Tribunal Geral considerou útil, por economia de processo e no interesse de uma boa administração da justiça, examinar o sétimo e oitavo fundamentos, relativos, respetivamente, a um erro de direito no tocante ao conceito de implicação na proliferação nuclear e a um erro de apreciação dos factos no tocante às atividades da Kala Naft. Acolheu o sétimo fundamento e, conseqüentemente, anulou os atos controvertidos na parte que diz respeito ao primeiro motivo de inscrição desta sociedade nas listas dos referidos atos. Por outro lado, concluiu que o Conselho não fez prova das alegações apresentadas no quadro do segundo motivo de inscrição e acolheu, assim, o oitavo fundamento e anulou os atos controvertidos na parte que diz respeito a este motivo.
- 41 O Tribunal Geral não examinou os quarto e nono fundamentos.
- 42 A fim de evitar uma violação da segurança jurídica, o Tribunal Geral manteve os efeitos da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, até à decisão do Tribunal de Justiça sobre o recurso. Em conformidade com o artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso tem um efeito suspensivo sobre a decisão do Tribunal Geral que anula um regulamento, no caso em apreço, o Regulamento n.º 961/2010, até que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o recurso.

### **Pedidos das partes**

- 43 O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- anular o acórdão recorrido;
  - pronunciar-se a título definitivo sobre o litígio e julgar o recurso da Kala Naft contra os atos controvertidos inadmissível ou, a título subsidiário, negar provimento ao recurso;
  - condenar a Kala Naft nas despesas efetuadas pelo Conselho em primeira instância e no âmbito do presente recurso.
- 44 A Kala Naft pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- negar provimento ao recurso interposto pelo Conselho;
  - condenar o Conselho nas despesas.
- 45 A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- dar provimento ao recurso do Conselho;
  - condenar a Kala Naft nas despesas.

## Quanto ao recurso

*Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro de direito no que diz respeito à admissibilidade do recurso ou de certos fundamentos da Kala Naft*

- 46 O primeiro fundamento diz respeito à admissibilidade de certos fundamentos invocados pela Kala Naft. É relativo aos n.ºs 43 a 46 do acórdão recorrido, que têm a seguinte redação:
- «43 Na audiência, o Conselho e a Comissão alegaram que a [Kala Naft] devia ser considerada uma organização governamental e, portanto, uma emanção do Estado iraniano, que não podia invocar as proteções e as garantias ligadas aos direitos fundamentais. Consideram, por conseguinte, que os fundamentos do recurso relativos a uma alegada violação dos referidos direitos devem ser declarados inadmissíveis.
- 44 A este respeito, em primeiro lugar, deve observar-se que o Conselho e a Comissão não contestam propriamente o direito de a [Kala Naft] pedir a anulação dos atos [controvertidos]. Apenas contestam que seja titular de alguns direitos que invoca a fim de obter essa anulação.
- 45 Ora, em segundo lugar, a questão de saber se a recorrente é ou não titular do direito invocado em apoio de um fundamento de anulação não diz respeito à admissibilidade desse mesmo fundamento, mas sim ao seu mérito. Por conseguinte, a argumentação do Conselho e da Comissão relativa ao facto de a [Kala Naft] ser uma organização governamental deve ser rejeitada na medida em que visa a declaração da inadmissibilidade parcial do recurso.
- 46 Em terceiro lugar, a referida argumentação foi apresentada pela primeira vez na audiência, sem que o Conselho ou a Comissão tivessem invocado o facto de se basear em elementos de direito ou de facto que se tenham revelado durante a instância. Na medida em que diz respeito ao mérito da causa, constitui, portanto, um fundamento novo na aceção do artigo 48.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o que implica que deve ser declarada inadmissível.»

## Argumentos das partes

- 47 O Conselho considera que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a questão de saber se a Kala Naft podia invocar um fundamento baseado na violação de direitos fundamentais não dizia respeito à admissibilidade desse fundamento, mas apenas ao seu mérito. No seu entender, se uma entidade que constitui uma organização governamental na aceção do artigo 34.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, não poder beneficiar do direito fundamental à protecção da propriedade nem de outros direitos fundamentais, não tem legitimidade (*locus standi*) para invocar uma alegada violação destes direitos perante o Tribunal Geral.
- 48 O Conselho reconhece que as instituições só suscitaram esta exceção na fase oral do processo, mas alega que as condições de admissibilidade de um recurso se reportam ao preenchimento dos pressupostos processuais.
- 49 A Comissão apoia o Conselho na sua argumentação e alega que os Estados não podem beneficiar dos direitos fundamentais, reconhecendo, porém, que podem invocar direitos processuais ou direitos que decorram do direito internacional.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 50 Como salientou o advogado-geral no n.º 59 das suas conclusões, o recurso da Kala Naft enquadrava-se no âmbito do artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE. Esta sociedade tinha legitimidade para contestar, perante o juiz da União, a sua inscrição na lista que figura nos atos controvertidos, uma vez que esta inscrição lhe dizia direta e individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. O seu interesse em agir não podia, por isso, ser contestado.
- 51 Assim, o Tribunal Geral considerou corretamente, no n.º 45 do acórdão recorrido, que a argumentação relativa à possibilidade, para a Kala Naft, de invocar as proteções e as garantias ligadas aos direitos fundamentais não diz respeito à admissibilidade do recurso nem mesmo de um fundamento, mas sim ao mérito do litígio.
- 52 Tendo esta argumentação sido apresentada, pela primeira vez, na audiência, sem que o Conselho ou a Comissão tenham invocado o facto de esta se basear em elementos de direito ou de facto que foram revelados no decurso da instância, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 46 do acórdão recorrido, que a referida argumentação constituía um fundamento novo na aceção do artigo 48.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, o que implicava que a mesma devia ser declarada inadmissível.
- 53 Por conseguinte, há que julgar o primeiro fundamento do recurso improcedente.

*Quanto ao segundo fundamento, relativo a um erro de direito a respeito da violação do dever de fundamentação dos atos controvertidos e da justeza da medida*

- 54 Em cada um dos atos controvertidos, a imposição de medidas restritivas contra a Kala Naft era justificada por três fundamentos.
- 55 No n.º 79 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral afastou o terceiro fundamento por falta de fundamentação:

«Em contrapartida, o terceiro fundamento, segundo o qual a [Kala Naft] mantém ligações com sociedades implicadas no programa nuclear iraniano, apresenta carácter insuficiente, na medida em que não lhe permite compreender que tipo de relações lhe é efetivamente imputado e com que entidades, pelo que não está em condições de verificar a procedência dessa alegação e de a contestar com o mínimo grau de precisão.»

- 56 Nos n.ºs 113 a 119 deste acórdão, o Tribunal Geral considerou que o primeiro fundamento, relativo à comercialização de equipamentos para o setor petrolífero e do gás suscetíveis de ser usados no programa nuclear do Irão, estava ferido por erro de direito no que respeita ao conceito de implicação na proliferação nuclear:

«113

Tal como acima resulta do n.º 77, o primeiro fundamento fornecido pelo Conselho é baseado num comportamento concreto da [Kala Naft], que a implica na proliferação nuclear. Com efeito, assenta na conclusão de que a [Kala Naft] apresenta um risco particular de nela estar envolvida, em razão da sua posição enquanto central de compras do grupo da National Iranian Oil Company.

114 Ora, o artigo 20.º, n.º 1, da Decisão 2010/413 prevê o congelamento de fundos das ‘pessoas e entidades [...] que [...] prestem apoio’ à proliferação nuclear. Da mesma forma, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007 e o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 visam, nomeadamente, as entidades designadas como ‘prestando apoio’ à proliferação nuclear.

- 115 A fórmula utilizada pelo legislador implica que a adoção de medidas restritivas em relação a uma entidade, em razão do apoio que terá prestado à proliferação nuclear, pressupõe que esta tenha previamente adotado um comportamento correspondente a esse critério. Em contrapartida, na ausência de tal comportamento efetivo, o mero risco de a entidade em causa prestar apoio à proliferação nuclear no futuro não é suficiente.
- 116 Há, por isso, que reconhecer que, ao adotar a interpretação oposta do artigo 20.º, n.º 1, da Decisão 2010/413, do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007 e do artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010, o Conselho cometeu um erro de direito.»
- 57 Nos n.ºs 120 a 125 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, no que respeita ao segundo motivo de inscrição, o Conselho cometeu um erro de apreciação dos factos quanto às atividades da Kala Naft.
- «120  
[...] o exame do presente fundamento é limitado ao segundo motivo fornecido pelo Conselho, relativo ao facto de a [Kala Naft] ter tentado adquirir portões de liga muito resistente, que não têm utilização fora da indústria nuclear.
- 121 Quanto a este ponto, a [Kala Naft] alega que, contrariamente ao que considerou o Conselho na fundamentação dos atos [controvertidos], os portões que ela adquire não são utilizados exclusivamente pela indústria nuclear, mas igualmente nos setores do gás, do petróleo e da petroquímica.
- 122 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta a procedência da argumentação da [Kala Naft]. Alega que esta não demonstrou que nunca tinha tentado adquirir portões que não têm utilização fora da indústria nuclear.
- 123 Segundo a jurisprudência, a fiscalização jurisdicional da legalidade de um ato pelo qual foram adotadas medidas restritivas em relação a uma entidade estende-se à apreciação dos factos e das circunstâncias invocados para a justificar, bem como à verificação dos elementos de prova e de informação em que assenta essa apreciação. Em caso de contestação, incumbe ao Conselho apresentar esses elementos com vista à sua fiscalização pelo juiz da União (v., neste sentido, acórdão [do Tribunal Geral de 14 de outubro de 2009], Bank Melli Iran/Conselho, [T-390/08, Colet., p. II-3967], n.ºs 37 e 107).
- 124 No caso vertente, o Conselho não apresentou nenhum elemento de informação ou de prova respeitante ao segundo fundamento, que vá além da fundamentação dos atos [controvertidos]. Tal como ele próprio admite, em substância, baseou-se em meras alegações, não escoradas em elementos de prova, de que a [Kala Naft] teria tentado adquirir portões de liga muito resistente, que não têm utilização fora da indústria nuclear.»

#### Argumentos das partes

- 58 O Conselho alega, em primeiro lugar, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao examinar de forma separada e distinta os três motivos que figuram nos atos controvertidos. Considera designadamente que o primeiro motivo, relativo à comercialização de equipamentos para o setor petrolífero e do gás é pertinente conjugado com o terceiro motivo, relativo às ligações mantidas com sociedades implicadas no programa nuclear iraniano.
- 59 O Conselho alega, em segundo lugar, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não ter devidamente em conta, no seu exame dos segundo e terceiro motivos de inscrição, a circunstância de estes motivos se basearem em informações que provinham de fontes confidenciais.

- 60 A Kala Nafta alega, em primeiro lugar, que foi o próprio Conselho que considerou que cada um destes elementos da fundamentação, constantes dos atos controvertidos, era, por si só, suficiente para justificar as suas decisões. Considera que o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao afastar o terceiro motivo e que, além disso, o fundamento do Conselho devia ser considerado novo e, portanto, inadmissível.
- 61 Retomando, por sua parte, o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral nos n.ºs 114 e 115 do acórdão recorrido, a Kala Naft alega, em segundo lugar, que o primeiro motivo, intrinsecamente viciado, não podia ter por efeito validar o terceiro motivo.
- 62 Em terceiro lugar, a Kala Naft alega que, mesmo conjugando os dois motivos, o terceiro permanece obscuro, uma vez que é impossível compreender a que sociedades e a que ligações o Conselho faz referência.
- 63 No que respeita aos elementos de prova, a Kala Nafta alega que o Conselho só invocou a confidencialidade das provas na audiência. Tratava-se pois de um fundamento novo, que Tribunal Geral não podia examinar por força do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 64 Com este fundamento, o Conselho alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, por um lado, ao considerar que os motivos previstos nos atos controvertidos apresentam um carácter insuficiente e, por outro lado, ao considerar que o Conselho não podia adotar os atos controvertidos na medida em que diziam respeito à Kala Naft, uma vez que nenhum dos três motivos previstos nestes atos podia justificar a adoção da medida em causa a seu respeito.
- 65 Importa recordar que os órgãos jurisdicionais da União devem, em conformidade com as competências de que estão investidos ao abrigo do Tratado, assegurar uma fiscalização, em princípio integral, da legalidade de todos os atos da União, à luz dos direitos fundamentais que fazem parte integrante da ordem jurídica da União. Esta exigência está expressamente consagrada no artigo 275.º, segundo parágrafo, TFUE (v. acórdão de 18 de julho de 2013, Comissão e o./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, a seguir «acórdão Kadi II», n.º 97).
- 66 Entre estes direitos fundamentais figuram, nomeadamente, o respeito dos direitos de defesa e o direito a uma proteção jurisdicional efetiva (v. acórdão Kadi II, n.º 98)
- 67 O primeiro destes direitos, que está consagrado no artigo 41.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União (a seguir «Carta»), inclui o direito a ser ouvido e o direito de acesso ao processo com respeito dos interesses legítimos da confidencialidade (v. acórdão Kadi II, n.º 99).
- 68 O segundo dos referidos direitos fundamentais, que é afirmado no artigo 47.º da Carta, exige que o interessado possa conhecer os fundamentos em que se baseia a decisão contra ele tomada, quer através da leitura da própria decisão, quer através da comunicação dos seus fundamentos, feita a seu pedido, sem prejuízo do poder do juiz competente de exigir à autoridade em causa que comunique esses fundamentos, a fim de lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão em causa (v. acórdãos de 4 de junho de 2013, ZZ, C-300/11, n.º 53 e jurisprudência referida, e Kadi II, n.º 100).

- 69 Todavia, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta admite limitações ao exercício dos direitos por ela consagrados, desde que essa limitação respeite ao conteúdo essencial do direito fundamental em causa e que, no respeito do princípio da proporcionalidade, essa limitação seja necessária e responda efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União (v. acórdãos, já referidos, ZZ, n.º 51, e Kadi II, n.º 101).
- 70 Além disso, a existência de uma violação dos direitos de defesa e do direito a uma proteção jurisdicional efetiva deve ser apreciada em função das circunstâncias específicas de cada caso concreto (v., neste sentido, acórdão de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão, C-110/10 P, Colet., p. I-10439, n.º 63), nomeadamente da natureza do ato em causa, do contexto em que foi adotado e das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão Kadi II, n.º 102; v. igualmente, neste sentido, a propósito do respeito do dever de fundamentação, acórdãos de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa, C-539/10 P e C-550/10 P, n.ºs 139 e 140, e Conselho/Bamba, C-417/11 P, n.º 53)
- 71 Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando ocorreu num contexto conhecido do interessado, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (acórdão Conselho/Bamba, já referido, n.º 54).
- 72 No âmbito da fiscalização da legalidade de uma decisão que adotou medidas restritivas, o Tribunal de Justiça declarou que, tendo em conta a sua natureza preventiva, embora o juiz da União considere que, no mínimo, um dos motivos mencionados é suficientemente preciso e concreto, está demonstrado e constitui, por si só, uma base suficiente para fundamentar esta decisão, o facto de outros desses fundamentos não o estarem não justifica a anulação da referida decisão (v. acórdão Kadi II, n.º 130).
- 73 Por outro lado, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta exige igualmente que o juiz da União se assegure que esta decisão, que reveste um alcance individual para a pessoa ou entidade em causa, assente numa base factual suficientemente sólida. Isso implica uma verificação dos factos alegados na exposição de motivos em que se baseia a referida decisão, pelo que a fiscalização jurisdicional não se limita à apreciação da probabilidade abstrata dos motivos invocados, tendo antes por objeto a questão de saber se estes motivos, ou pelo menos um deles, considerado, por si só, suficiente para basear esta mesma decisão, têm fundamento (v. acórdão Kadi II, n.º 119).
- 74 No caso em apreço, a fim de apreciar a regularidade da fiscalização da fundamentação e da justeza dos atos controvertidos efetuada pelo Tribunal Geral, importa examinar desde logo de que modo o Tribunal Geral identificou e interpretou as regras gerais dos textos aplicáveis, antes de examinar mais particularmente de que modo fiscalizou a fundamentação e a justeza dos atos controvertidos.
- 75 A este respeito, não resulta de nenhum elemento do acórdão recorrido que o Tribunal Geral teve em conta a evolução da legislação da União desde a Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança.
- 76 Assim, a sua interpretação desta legislação conduziu-o, como resulta dos n.ºs 113 a 114 deste acórdão, a procurar uma relação direta entre a Kala Naft e a proliferação nuclear, apesar de resultar expressamente da Decisão 2010/413 e do Regulamento n.º 961/2010 que a indústria iraniana do petróleo e do gás pode ser sujeita a medidas restritivas, nomeadamente quando participa na aquisição de produtos e tecnologia proibidos, estando demonstrada, pelo legislador da União, nas regras gerais das disposições aplicáveis, a ligação entres este equipamento e tecnologia e a proliferação nuclear.
- 77 Com efeito, o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 961/2010 impõe uma proibição de vender, fornecer, transferir ou exportar equipamento ou tecnologia essencial que consta do anexo VI, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa, entidade ou organismo do Irão, ou para utilização neste país. Segundo o artigo 8.º, n.º 2, do mesmo regulamento, o anexo VI inclui os produtos e a tecnologia essenciais para os setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás. Resulta destas disposições

que o conceito de «aquisição de produtos e tecnologia proibidos», na aceção do artigo 16.º, n.º 2, do referido regulamento, abrange a aquisição de equipamento e tecnologia essenciais para os setores-chave da indústria iraniana do petróleo e do gás.

- 78 Afigura-se, além disso, que a citação do referido artigo 16.º, n.º 2, que figura no n.º 11 do acórdão recorrido, assim como a menção a este artigo, que figura no n.º 114 do acórdão recorrido, não referem a parte desta disposição segundo a qual estão abrangidos pelas medidas restritivas os que estão implicados, diretamente associados ou como prestando apoio a atividades nucleares da República Islâmica do Irão, «inclusive através da participação na aquisição de produtos e tecnologia proibidos».
- 79 No que respeita ao Regulamento de Execução n.º 668/2010, importa constatar que este dava cumprimento ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007 que, ao contrário do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010, não visava expressamente a aquisição de produtos e tecnologia proibidos.
- 80 Todavia, o artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 423/2007 visa a participação, associação direta ou apoio às atividades nucleares do Irão que apresentam um risco de proliferação. Ora, importa constatar que o conceito de «apoio» implica um grau de envolvimento nas atividades nucleares do Irão menor do que os conceitos de «participação» e de «associação direta», e que o mesmo é suscetível de abranger a aquisição ou a comercialização de produtos e de tecnologia ligados à indústria do gás e do petróleo.
- 81 Esta interpretação é corroborada pela adoção, posteriormente à adoção do Regulamento n.º 423/2007, da Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança, da Declaração do Conselho Europeu de 17 de junho e da Decisão 2010/413, que referem as receitas do setor da energia e o risco ligado ao material destinado à indústria do petróleo e do gás.
- 82 Com efeito, a Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança, a que faz referência o considerando 22 da Decisão 2010/413, salienta a ligação potencial entre as receitas da República Islâmica do Irão provenientes do seu setor energético e o financiamento das suas atividades nucleares que apresentam um risco de proliferação, e refere que o material e as matérias utilizados nos processos químicos da indústria petroquímica são muito semelhantes aos que são empregues em determinadas atividades sensíveis do ciclo do combustível nuclear. Além disso, na sua declaração de 17 de junho de 2010, o Conselho Europeu considera que as novas medidas a adotar devem aplicar-se nomeadamente aos setores-chave da indústria do gás e do petróleo, proibindo novos investimentos, assistência técnica e transferência de tecnologias, equipamentos e serviços relacionados com essas áreas.
- 83 À luz desta resolução do Conselho de Segurança (acórdão de 16 de novembro de 2011, *Bank Melli Iran/Conselho*, C-548/09 P, Colet., p. I-11381, n.º 104 e jurisprudência referida), desta declaração do Conselho Europeu e da Decisão 2010/413 que referem as receitas do setor da energia e o risco ligado ao material destinado à indústria do petróleo e do gás, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007 deve, para efeitos da apreciação da legalidade da medida restritiva adotada pelo Regulamento de Execução n.º 668/2010, ser interpretado no sentido de que a comercialização de equipamentos e tecnologias essenciais destinados à indústria do gás e do petróleo podia ser considerada um apoio às atividades nucleares da República Islâmica do Irão.
- 84 O Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar, nos n.ºs 113 a 115 do acórdão recorrido, que a adoção de medidas restritivas em relação a uma entidade pressupõe que esta tenha previamente adotado um comportamento censurável efetivo, não bastando apenas o risco de a entidade em causa adotar tal comportamento no futuro.
- 85 Com efeito, as diferentes disposições dos atos controvertidos que preveem o congelamento de fundos são redigidas de maneira geral («envolvidos, diretamente associados ou prestando apoio [...]»), sem referência a comportamentos anteriores a uma decisão de congelamento de fundos. Daqui resulta que,

mesmo quando digam respeito a uma determinada entidade, a referência a uma finalidade geral conforme revelada pelos estatutos desta entidade pode bastar para justificar a adoção de medidas restritivas.

- 86 Em seguida, importa examinar o carácter suficientemente preciso e concreto dos fundamentos previstos nos atos controvertidos e, sendo caso disso, a prova da materialidade dos factos correspondentes ao motivo em causa à luz dos elementos que foram comunicados (v. acórdão Kadi II, n.º 136).
- 87 No que respeita ao primeiro motivo dos atos controvertidos, segundo o qual a Kala Naft comercializa equipamentos para o setor petrolífero e do gás suscetíveis de serem utilizados no programa nuclear iraniano, o Tribunal Geral considerou corretamente que o mesmo era suficientemente preciso e concreto por forma a permitir à Kala Naft verificar a justeza dos atos controvertidos, de se defender perante o Tribunal Geral e a este exercer a sua fiscalização.
- 88 No que respeita à justeza da medida e, mais particularmente, à materialidade dos factos alegados neste primeiro motivo, há que constatar que, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 423/2007, com o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, e com o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010, interpretados à luz da Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança e da Declaração do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010, o Conselho tinha o direito de considerar que podiam ser adotadas medidas contra a Kala Naft na medida em que esta comercializava equipamentos para o setor petrolífero e do gás suscetíveis de serem utilizados para o programa nuclear iraniano.
- 89 Com efeito, basta recordar que a Kala Naft é a central de compras do grupo da companhia petrolífera nacional iraniana (a seguir, «NIOC»). Tal figura nos estatutos desta sociedade e não é contestado pela mesma. A própria Kala Naft afirma, no n.º 27 da sua petição no Tribunal Geral, que a sua vocação exclusivamente orientada para o petróleo, gás e petroquímica resulta com clareza dos seus métodos de trabalho.
- 90 Por outro lado, no âmbito da sua contestação relativa ao segundo motivo dos atos controvertidos, a própria Kala Naft expõe, nos n.ºs 63, 64 e 118 da sua petição no Tribunal Geral, que participa, de maneira habitual, na aquisição de portas de liga para a NIOC ou para as suas filiais. Em todo o caso, em razão deste papel no seio do grupo da NIOC, que implica necessariamente a compra de uma quantidade elevada de produtos utilizados pelas empresas da NIOC, o Conselho podia considerar que, no âmbito da sua atividade, a Kala Naft participava na aquisição de produtos e tecnologias proibidos, na aceção dos artigos 4.º e 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, bem como dos artigos 8.º, n.ºs 1 e 2, e 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e, designadamente, de equipamentos para o setor petrolífero e do gás suscetíveis de serem utilizados no programa nuclear iraniano, conforme referido na fundamentação dos atos controvertidos
- 91 Nestas condições, importa constatar que os factos alegados no primeiro motivo se devem considerar juridicamente suficientes e que este primeiro motivo justifica, por si só, as inscrições nas listas dos atos controvertidos. À luz do que foi recordado no n.º 72 do presente acórdão, não há que verificar o carácter suficientemente preciso e concreto dos segundo e terceiro motivos dos atos controvertidos nem que fiscalizar se os mesmos eram consistentes e se podiam constituir, por si, uma base suficiente para sustentar os atos controvertidos.
- 92 Ainda que os elementos que justificam a procedência do primeiro motivo das referidas inscrições resultarem dos articulados apresentados no processo nos órgãos jurisdicionais da União, e não de uma fundamentação completa e explícita escorada por elementos de informação pertinentes, tal não afeta a legalidade destes atos, uma vez que a fundamentação podia ser compreendida pela Kala Naft e que os elementos de informação pertinentes, como os estatutos desta sociedade, eram do seu conhecimento.
- 93 Tendo em conta os erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral, há que anular o acórdão recorrido.



## Quanto ao recurso no Tribunal Geral

- 94 De acordo com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, este pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento.
- 95 Na sequência da anulação do acórdão recorrido, compete ao órgão jurisdicional que deve decidir o litígio pronunciar-se novamente sobre o recurso de anulação interposto pela Kala Naft.
- 96 No caso em apreço, estão preenchidas as condições para que o próprio Tribunal de Justiça decida sobre o litígio. Com efeito, os argumentos desenvolvidos pelas partes no Tribunal Geral figuram nos articulados apresentados aquando do procedimento escrito neste órgão jurisdicional. Além disso, na parte dos articulados relativa à admissibilidade do recurso, as partes tiveram a ocasião, no Tribunal Geral, de tomar mais uma vez posição quanto a estes argumentos e, eventualmente, quanto à resposta dada pelo Tribunal Geral.

### *Quanto ao primeiro fundamento*

- 97 A Kala Naft sustenta que a Decisão 2010/413 é ilegal na medida em que o seu artigo 28.º dispunha que a decisão entrava em vigor na data da sua adoção, a qual precedia a data da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*. Alega, designadamente, que o artigo 4.º da Decisão 2010/413 prevê medidas de proibição cujo alcance não está determinado com precisão suficiente. Pela conjugação dos seus artigos 4.º e 28.º, a Decisão 2010/413 impõe uma proibição, criminalmente punida pela legislação dos Estados-Membros, que não permite aos seus destinatários medir o alcance da proibição.
- 98 Nenhuma das partes tomou posição quanto a este fundamento no Tribunal de Justiça.
- 99 Com base nos mesmos fundamentos que os desenvolvidos nos n.ºs 36 a 38 do acórdão do Tribunal Geral, importa concluir que, nos termos do artigo 275.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça não é competente para conhecer de um recurso que vise apreciar a legalidade do artigo 4.º da Decisão 2010/413.
- 100 Estando a contestação da legalidade do artigo 28.º ligada à do artigo 4.º, não há que responder ao fundamento da Kala Naft.

### *Quanto ao segundo fundamento, relativo a uma violação do dever de fundamentação*

- 101 A Kala Naft sustenta que os atos controvertidos não foram suficientemente fundamentados pelo Conselho, de forma que não está em condições de identificar os factos que lhe são imputados nem de verificar ou refutar a procedência da fundamentação apresentada.
- 102 Pelos mesmos motivos que os desenvolvidos nos n.ºs 72 e 87 do presente acórdão, importa julgar este fundamento improcedente.

### *Quanto ao terceiro fundamento, relativo a uma violação dos direitos de defesa da Kala Naft e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva*

- 103 Através do seu terceiro fundamento, a Kala Naft alega que, ao adotar a Decisão 2010/413 e o Regulamento de Execução n.º 668/2010, o Conselho violou os seus direitos de defesa, o que implica igualmente uma violação do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva.

- 104 Pelos mesmos motivos que os desenvolvidos nos n.ºs 94 a 104 do acórdão do Tribunal Geral, há que considerar que o direito da Kala Naft de fazer valer utilmente o seu ponto de vista foi respeitado.
- 105 No que respeita aos elementos que demonstram a veracidade dos fundamentos invocados contra a Kala Naft, basta constatar que a função de central de compras do grupo da NIOC que a recorrente exerce resulta tanto dos seus estatutos como das brochuras que edita. Portanto, o Conselho não tinha que produzir prova da atividade da Kala Naft através de outros elementos.
- 106 No que respeita à prova da tentativa de compra de material utilizado exclusivamente pela indústria nuclear, importa considerar que uma eventual violação dos direitos de defesa da Kala Naft não teria influência na solução do litígio, dado que o primeiro motivo da inscrição da Kala Naft nas listas dos atos controvertidos, conforme constatado no n.º 91 do presente acórdão, justificava, por si só, a sua inscrição nessas listas.

*Quanto ao quinto fundamento, relativo à incompetência do Conselho para adotar os atos controvertidos*

- 107 A Kala Naft sustenta que o Conselho não era competente para adotar os atos controvertidos. Alega que estes têm por fundamento jurídico a Declaração do Conselho Europeu, de 17 de junho de 2010, mas que essa se limita a prever a execução, pelo Conselho, da Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança e a adoção das medidas de acompanhamento, e não prevê a adoção de medidas de congelamento de fundos autónomas. Por outro lado, a Resolução 1929 (2010) não contém medidas que visem a indústria do petróleo e do gás iraniano ou a Kala Naft. Infere daí que o Conselho não é competente para adotar medidas restritivas a seu respeito com fundamento na Declaração do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010.
- 108 A este respeito, importa salientar que, caso devam ser tomados em consideração na interpretação dos atos controvertidos, nem a Resolução 1929 (2010) do Conselho de Segurança nem a Declaração do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010 podem constituir a base jurídica dos mesmos.
- 109 Há que constatar que as decisões 2010/413 e 2010/644 têm por base o artigo 29.º TUE, que o Regulamento de Execução n.º 668/2010 tem por base o artigo 291.º, n.º 2, TFUE e o Regulamento n.º 423/2007, e que o Regulamento n.º 961/2010 tem por base o artigo 215.º TFUE. Estas disposições dos Tratados atribuem ao Conselho competência para adotar os atos controvertidos que contêm medidas restritivas autónomas, distintas das medidas recomendadas especificamente pelo Conselho de Segurança.
- 110 Daqui decorre que o fundamento é improcedente.

*Quanto ao sexto fundamento, relativo a um desvio de poder*

- 111 A Kala Naft sustenta que o Conselho cometeu um desvio de poder. Alega que o Conselho adotou medidas restritivas a seu respeito, sem dispor de provas sobre a sua implicação na proliferação nuclear e sem respeitar os seus direitos processuais. Essas circunstâncias implicam, segundo esta sociedade, que o Conselho procurou efetivamente desviar o regime de medidas restritivas ligado à proliferação nuclear com o fim de atingir a indústria do petróleo, do gás e da petroquímica iraniana.
- 112 Basta a este respeito referir que, tal como foi recordado nos n.ºs 76 a 83 do presente acórdão, os atos controvertidos visaram a indústria do petróleo, do gás e da petroquímica iraniana devido risco que esta indústria apresentava para a proliferação nuclear, tanto pelas receitas que gerava como pela utilização de material e de matérias semelhantes às utilizadas em determinadas atividades sensíveis do ciclo do combustível nuclear.
- 113 Consequentemente, este fundamento é improcedente.

*Quanto ao sétimo fundamento, relativo a um erro de direito no que respeita ao conceito de implicação na proliferação nuclear*

- 114 A Kala Naft alega que, ao apoiar-se no primeiro motivo da sua inscrição na lista dos atos controvertidos, relativo ao facto de comercializar equipamento para o setor petrolífero e do gás suscetível de ser utilizado no programa nuclear iraniano, o Conselho cometeu um erro de direito. Com efeito, essa circunstância não justifica, só por si, a adoção de medidas restritivas
- 115 Tal como resulta dos n.ºs 87 a 90 do presente acórdão, a atividade da Kala Naft no setor petrolífero e do gás, atestado pelos próprios estatutos desta sociedade, era suficiente para justificar a adoção das medidas restritivas.
- 116 Por conseguinte, o sétimo fundamento deve, por conseguinte, ser julgado improcedente.

*Quanto ao oitavo fundamento, relativo a um erro de apreciação dos factos no que respeita às atividades da Kala Naft*

- 117 A Kala Naft contesta exercer uma atividade de comercialização de equipamento ligado ao programa nuclear. Alega que o seu papel de central de compras da NIOC não constitui uma atividade de comercialização.
- 118 Importa considerar que o termo «comercialização» descreve de forma juridicamente bastante a atividade da Kala Naft, justificando a sua inscrição na lista, e permite a esta sociedade compreender a sua razão.

*Quanto aos quarto e nono fundamentos, relativos a uma violação do princípio da proporcionalidade*

- 119 A Kala Naft contesta o objetivo de interesse geral suscetível de justificar as restrições ao uso do direito de propriedade e ao direito de exercer livremente uma atividade económica, uma vez que, nem o Conselho de Segurança, nem o Conselho Europeu previram a adoção de medidas que visem o setor petrolífero e do gás. Além disso, ainda que tal objetivo existia, a relação razoável de proporcionalidade entre os fundamentos empregues e o objetivo prosseguido não teria sido respeitado.
- 120 Na medida em que a Kala Naft contesta a proporcionalidade das regras gerais com base nas quais foi decidida a sua inscrição nas listas, importa recordar que, quanto à fiscalização jurisdicional do respeito pelo princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça declarou que há que reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação em domínios que implicam, pela sua parte, opções de natureza política, económica e social, em que é chamado a efetuar apreciações complexas. Daí infere que só o caráter manifestamente inadequado de uma medida adotada nesses domínios, em relação ao objetivo que a instituição competente pretende prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (v. acórdão de 1 de fevereiro de 2007, Sison/Conselho, C-266/05 P, Colet., p. I-1233, n.º 33).
- 121 Importa igualmente recordar que os direitos fundamentais em causa no presente processo não são prerrogativas absolutas e que o seu exercício pode ser objeto de restrições justificadas por objetivos de interesse geral prosseguidos pela União (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido, n.º 113).
- 122 Com efeito, é esse o caso do direito de propriedade e da liberdade de exercer uma atividade económica. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao direito de exercer livremente uma atividade profissional, bem como ao gozo do direito de propriedade, na condição de essas restrições corresponderem a objetivos de interesse geral e não constituírem, relativamente à finalidade prosseguida, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância das liberdades assim garantidas (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido, n.º 114).

- 123 No que diz respeito, mais particularmente, à liberdade de exercer uma atividade económica, o Tribunal de Justiça considerou designadamente que, à luz da redação do artigo 16.º da Carta, que se distingue das outras liberdades fundamentais consagradas no título II da mesma, ao mesmo tempo que se aproxima de determinadas disposições do título IV desta mesma Carta, esta liberdade pode ser sujeita a um amplo leque de intervenções do poder público suscetíveis de estabelecer, no interesse geral, limitações ao exercício da atividade económica (v. acórdão de 22 janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, n.º 46).
- 124 A este respeito, importa salientar que os diferentes atos controvertidos têm por objetivo impedir a proliferação nuclear e exercer assim pressão sobre a República Islâmica do Irão para que ponha termo às atividades em causa. Este objetivo inscreve-se no âmbito mais geral dos esforços ligados à manutenção da paz e da segurança internacionais e é, consequentemente, legítimo (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, já referido, n.º 115).
- 125 Por outro lado, contrariamente ao que é alegado pela Kala Naft, o Conselho de Segurança tinha invocado os riscos ligados à indústria petroquímica no considerando 17 da Resolução 1929 (2010) e o Conselho Europeu tinha, na sua Declaração de 17 de junho de 2010, convidado o Conselho de Negócios Estrangeiros a adotar medidas nos setores da indústria do gás e do petróleo.
- 126 No que respeita à proporcionalidade das medidas, importa recordar os vários relatórios da AEIA, o elevado número de resoluções do Conselho de Segurança e as diferentes medidas da União. As medidas restritivas adotadas tanto pelo Conselho de Segurança como pela União são progressivas e justificadas pela falta de sucesso das medidas anteriormente adotadas. Resulta desta abordagem, baseada na progressividade da violação dos direitos em função da efetividade das medidas, que a sua proporcionalidade está demonstrada.
- 127 Daqui resulta que os fundamentos são improcedentes.
- 128 Tendo a totalidade dos fundamentos sido julgados improcedentes, importa negar provimento ao recurso.

### **Quanto às despesas**

- 129 Por força do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente ou se o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas. O artigo 138.º deste regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do disposto no artigo 184.º, n.º 1, deste, dispõe, no n.º 1, que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, igualmente aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste regulamento, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.
- 130 Tendo sido dado provimento ao recurso do Conselho e tendo sido negado provimento ao recurso da Kala Naft contra os atos controvertidos, importa, em conformidade com os pedidos do Conselho, condenar a Kala Naft a suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas apresentadas pelo Conselho nas duas instâncias.
- 131 A Comissão, interveniente, suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 25 de abril de 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho (T-509/10), é anulado.**

- 2) **É negado provimento ao recurso de anulação da Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran.**
- 3) **A Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran, é condenada a suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas apresentadas pelo Conselho da União Europeia, quer no processo em primeira instância, quer no recurso.**
- 4) **A Comissão suporta as suas próprias despesas, quer no processo em primeira instância, quer no recurso.**

Assinaturas